

YEAR 2
1910-J

الأمبودسمان

دراسة تحليلية مقارنة لنظام المفوض البرلماني

دكتورة ليلى ت كلا

مكتبة الأنجلو المصرية

الأبوردسمان

دراسة تحليلية مقارنة لنظام المفوض البريطاني

دكتورة ليلى تكللا

ليسانس في الحقوق
دبلوم في الدراسات الاجتماعية
ماجستير في الإدارة الاجتماعية
دكتوراه فلسفة في الإدارة العامة

١٩٧١

مكتبة الأنجلو المصرية

● حقوق التأليف والطبع والنشر والاقْتباس محفوظة للمؤلفة

تقديم

هذا الكتاب يقدم للقارئ العربي دراسة تحليلية مقارنة عن نظام « الأمبودسمان » في الدول التي تطبقه وتلك التي مازالت تبحث الأخذ به . كما تتضمن نبذة عن نشأة النظام والعوامل والظروف التي أدت إلى استحداثه في السويد . وتوضح الدراسة أبعاد هذا النظام ، وسوابقه التاريخية في الإسلام ، والأهداف التي يحققها .

ونظام « الأمبودسمان » صورة من صور رقابة السلطة التشريعية على أعمال السلطات الأخرى في بعض الدول . وهو بذلك ليس مصدراً جديداً من مصادر الرقابة ، ولكنه أسلوب مستحدث من أساليب رقابة السلطة التشريعية على سائر أجهزة الدولة والعاملين بها ، لتحقيقاً للصالح العام وصالح المواطنين على السواء . ويسمى هذا النظام إلى رفع كفاءة الإدارة ، ومعاونة الموظف في أداء عمله ، ويعمل في نفس الوقت على كسب ثقة الجماهير وتعاونها .

وتناول هذا الموضوع في الوقت الحاضر يعكس الاهتمام الذي نلمسه من قبل الدولة — ومجلس الأمة بصفة خاصة — بالحرص على حماية حقوق المواطنين ، وإصلاح الأداة الحكومية وتطوير النظم المعمول بها في الدولة ، وكفاءة الموظف العام ، وإقامة علاقات طيبة بين الشعب والحكومة .

(هـ)

وتتترح هذه الدراسة الأخذ بهذا النظام في مصر ، وتسميته « المفوض البرلماني » نظرا لأنه يقوم بممارسة الرقابة بالنيابة عن السلطة التشريعية . كما تتترح أن يكون هادفا إلى رفع الغبن عن المواطنين ، ومنع هذا الغبن قبل وقوعه ، والإسهام في الإصلاح الإداري ، وتمكين الموظف من ممارسة واجباته ، وتوطيد العلاقة بين الشعب والحكومة .

ولما كانت هذه الدراسة هي الوحيدة حاليا باللغة العربية عن موضوع المفوض البرلماني — كما تتترح تسميته — فإنني آمل أن ينال هذا الموضوع الهام المزيد من اهتمام الدارسين والباحثين .

لينلى تكللا

القاهرة : ابريل ١٩٧١

محتويات الكتاب

صفحة

تقديم ١

الفصل الأول :

الأمبودسمان

٥	• • • • •	* نشأة نظام الأمبودسمان
٨	• • • • •	* انتشار النظام
١٠	• • • • •	* تعدد صور النظام
١١	• • • • •	* المعنى اللفظي
١٢	• • • • •	* سوابق تاريخية
١٤	• • • • •	* أبعاد النظام

الفصل الثاني :

المفوض بين دول العالم

٢١	• • • • •	* دول أخذت بالنظام
٤٩	• • • • •	* دول مازالت تبعت النظام
٥٢	• • • • •	* دولة قررت عدم الأخذ بالنظام

()

الفصل الثالث :

الأمبودسمان والمتشابهات

* ٥٧	.	.	.	.	.	مكاتب الشكاوى والمظالم
* ٦٢	.	.	.	.	.	ديوان المظالم
* ٦٥	.	.	.	.	.	الرقابة الإدارية
* ٧٤	.	.	.	.	.	القضاء الإداري

الفصل الرابع :

نقد النظام

* انتقادات النظام ٨٥

* المعاني التي يحققها النظام ٨٧

الفصل الخامس :

مفوض برلمانی فی مصر

٩٣	•	•	•	•	•	* مبررات لإقامة النظام
٩٧	•	•	•	•	•	* بعض الأسس المقترحة لتنظيمه

الفصل السادس :

جداول مقارنة . . . ١٠٧

تقديم

في سنة ١٩٥٥ وافقت الجمعية العمومية للأمم المتحدة على إنشاء برنامج جديد يهدف إلى ضمان احترام حقوق الإنسان . وكان ضمن وسائل هذا البرنامج تنظيم حلقات دراسية تعمل على بحث وتحليل أفضل الوسائل وأجداها في تحقيق هذه الحماية .

وقد عقدت ثلاث من هذه الحلقات لبحث حقوق المواطنين تجاه الأجهزة الإدارية وسلطاتها^(١) . وقد تبين خلال هذه الدورات أهمية وجود أنظمة فعالة تحمي المواطنين من احتمال تعسف الأجهزة الإدارية المختلفة ، بحيث تتحقق بهذه الحماية الحرية المنشودة والديموقراطية الفعالة .

ومن أكثر النظم التي نوقشت في هذه الحلقات — خصوصاً حلقة الدول الأوربية — نظام « الأمبودسمان » أو المفوض البرلماني ، الذي جاء به أول دستور أوربي مكتوب سنة ١٨٠٩ لتحقيق التوازن بين السلطات ، ولتحقيق رقابة السلطة التشريعية . ويهدف هذا البحث إلى توضيح هذا النظام ، وبيان أبعاده وأهدافه ودراسة تطبيقاته في الدول المختلفة ، مع تحليل مزاياه ومشاكله . ودراسة جدوى تطبيقه في مصر .

(١) عقدت أولى الحلقات في سيلان ١٥ مايو سنة ١٩٥٩ للدول الأفريقية والآسيوية والثانية في بونس لايريس من ٣١ أغسطس إلى ١١ سبتمبر سنة ١٩٥٩ للدول الأمريكية والثالثة في ستوكهولم من ١٢ — ١٥ مايو للدول الأوربية .

الفصل الأول

الأمبودسمان

- * نشأة نظام الأمبودسمان
- * انتشار النظام
- * تعدد صور النظام
- * المبادئ اللفظية
- * سوابق تاريخية
- * أبعاد النظام

نشأة نظام الامبودسман

يعكس تاريخ البشر السيامى قصص من الصراعات. صراع بين الفرد وقوى الطبيعة ، وصراع بين الفرد والفرد ، وصراع بين الفرد والجماعة ، وصراع بين الفرد والسلطة ، وصراع بين السلطات بعضها ببعضاً أو بين الدول .

ومن أجل تفهم هذه الصراعات أو مواجهتها فأت سقراط ، ودرس أرسطو ، وعاش كونفوشيوس ، وكتب أسوكا . ومن أجل وقف هذا الصراع ، أو الحد منه ، أو منع قيامه ، قامت الحروب وانطلقت الثورات ، وصدرت الدساتير وسنت القوانين ، وتمت الإتفاقيات ووضعت النظريات ، كلها تسمى للوصول إلى التوازن فى القوى ، وكلها تعمل . كيائها بالحد من الاستبداد وتحقيق حرية الفرد وصالح الوطن . ومن أجل توازن القوى ، والحد من الصراعات قدم مونتسكيو نظريته فى فصل السلطات . وقد لاقت نظرية مونتسكيو هذه كثيراً من التطور والتعديل والنقد والتفسير^(١) ، كما أثبتت التطورات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والتكنولوجية عدم إمكان وضع حد فاصل بين سلطات الدولة بحيث تعمل كل منفصلة فى مجالها^(٢) .

ومع ذلك فإن نظرية مونتسكيو مازالت الأساس الذى بنيت عليه أغلب الدساتير الليبرالية ، ومن ضمنها أقدم دستور مكتوب فى أوربا ، وهو دستور السويد

(١) Herman Finer, The Theory and Practice of Modern Government, (New York: Henry Holt. 1969), P 94.

(٢) عبد الملك عودة ، عبد الكريم درويش ، فتح الله الخطيب ، « الإدارة والسياسة » ، (القاهرة ، مؤتمر القادة الإداريين ، ندوة ١٩٦٦) .

الصادر في سنة ١٨٠٩ الذي استحدث لأول مرة نظاماً فريداً يهدف إلى تحقيق رقابة السلطة التشريعية على أعمال السلطة التنفيذية والقضائية بأسلوب واضح وسهل وفعال ، وهو نظام « الأمبودسمان البرلماني » .

وكما جاء دستور سنة ١٨٠٩ إبناً لنظرية مونتيكيو ، فقد كان أيضاً وليد الأحداث السياسية التي مرت بها السويد خلال القرون التي سبقتة ، وهي أحداث جديدة بأن تقف أمامها لحظة متابعة وتفهم ، نظراً لأنها الحقائق التي دعت إلى استصدار هذا الدستور ، وأدت بعورخيه إلى المبادأة بما استحدثوه من أنظمة وضمانات .

وتاريخ دستور سنة ١٨٠٩ هو أيضاً قصة صراعات استمرت لأكثر من خمسة قرون ، قامت بين الملوك وممثلي الشعب ، وبين ممثلي الشعب فيما بينهم ، كما قامت بين مدافري حركة الوحدة الإسكندنافية ومعارضيه . وكانت فترات الاستقرار السياسي التي سادت هذه الحقبة هي تلك التي هدا فيها التنازع بسبب استئثار جانب بالسلطة في يده على حساب غيره ، إلى أن جاء دستور يجعل للاستقرار أساساً آخرأ : هو توزيع السلطة والإختصاصات بين مراكز القوى بحيث لا ينفرد أيهما بالقوة دون غيره ، وضمان حريات الأفراد وحقوقهم .

نظرة تاريخية :

عاشت السويد كغيرها من دول تلك المنطقة خلال القرون الوسطى حياة سياسية إقطاعية . انفرد فيها الملك بالسلطان الأعلى واستقل نبلاء الإقطاع في حكمهم . وفي القرن الثالث عشر انضم إلى الملك لمعاونته مجلس اللوردات^(١) .

(١) أنظر Ingvar Anderson, Introduction to Sweden, (Stockholm: Almquist and Wiksell, 1962.)

وكان الشعب يعبر عن مطالبه ويسمعهما لدوى السلطان عن طريق اجتماعات محلية في الأقاليم . وخلال القرن الرابع عشر قامت فكرة الوحدة الاسكندنافية ، وما جاء القرن الخامس عشر حتى كان الخلاف قد احتدم بين أنصار هذه الوحدة ومدارضيها ، مما استدعى قيام هيئة تعبر عن رغبات أفراد الشعب في الأقاليم المختلفة وتتحدث باسم الأمة ككل ، وبهذا نشأ المجلس النيابي الذي سمي بعد قليل المجلس الوطني « الريكستاج » وما زال معروفاً بهذا الاسم إلى اليوم^(١) .

وفي سنة ١٥٣٣ تم انتصار الحركة الوطنية وانهزمت فكرة الوحدة الاسكندنافية واستقر زمام الأمر للوك السويدي واستقلوا بالسلطة . وبنهاية القرن السابع عشر كانت سلطة الملوك مطلقة لا يشك الشعب في « مصدرها الإلهي » إلى أن انهارت إمبراطورية السويد ومات الملك شارل الثاني عشر في المعركة ، وقامت حركة مضادة قيدت من سلطات الملوك ، ودعمت قوة الريكستاج إلى حد أن أصبح له حق تعيين الوزراء وعزلهم . وتعرف هذه الفترة في تاريخ السويد باسم « عصر الحرية » . ولكن الصراعات استمرت ، ولم تكن هذه المرة بين الملك والمجلس ، ولكن بين أقسام هذا الأخير ، خصوصاً بين النبلاء من جهة ، ورجال الدين ونواب الأقاليم والمزارعين من جهة أخرى . وقد أدت الفوضى التي سادت

(١) من تنظيم هذا المجلس بتطورات عديدة . . . في خلال القرن ١٧ زادت قوة — الريكستاج ، وغداً الأداة السياسية لتمثيل الشعب ، وأصبح مكوناً من مجالس أربعة هي مجلس النبلاء ومجلس رجال الدين ومجلس نواب المقاطعات ومجلس المزارعين . وعندما جاء دستور ١٨٠٩ منحه كثيراً من الاختصاصات وخاصة في المسائل المالية . وفي سنة ١٨٦٦ أصبح البرلمان يتكون من مجلسين ينتخب المجلس الأعلى من مجالس المحافظات وينتخب المجلس الآخر من الشعب مباشرة ويجدد انتخابه كل أربع سنوات ، بينما يتجدد المجلس الأعلى كل ثمان سنوات عن طريق تجديد $\frac{1}{8}$ الأعضاء سنوياً .

المجلس والفساد الذى نتج عنها إلى عودة السلطة الملوك . واستمر السلطان مطلقاً لهم خلال فترة أدرك الشعب خلالها عن تجربة — أن الملكية المطلقة مساوئها كما أن لاستبعاد البرلمان مساوئها^(١) . لذلك قام انقلاب عسكري انتهى بعزل الملك والمطالبة بحياة دستورية يتم فيها التوازن بين السلطات بطريقة تعمل على الاستقرار ، وتضمن الحريات ، وبذلك صدر دستور سنة ١٨٠٩ .

ويقوم هذا الدستور على افتراض أن الملك والبرلمان غريمان يتنازعان السلطة وهو افتراض تدعمه الحوادث التى أوجزناها . ولذلك فقد اتخذ أساساً له نظرية مونتسكيو فى فصل السلطات ، واستحدث أنظمة رأها كفيلة بتحقيق هذا الفصل والتوازن والرقابة ، ومن أهمها النظام المعروف باسم « الأمبودسمان » ، وهو نظام شاع أخيراً وانتشر ونقلته عدد من الدول ، كما اهتم بدراسته رجال السياسة والقانون والإدارة .

انتشار النظام

جاء نظام « الأمبودسمان » كما بينا نتيجة للحوادث التى مرت بها السويد والتى كان يتغلب فيها الملوك أحياناً ويتمسفون فى استمهال سلطاتهم « الإلهية » ثم تنقلب الأوضاع وتستقل الهيئات التشريعية بالسلطان وتستغله .

وقد كان من نتائج نجاح هذا النظام فى السويد أن نقلته عنها دول العالم الاسكندنافية ثم تلتها دول أخرى أوروبية ودول أنجلو ساكسونية . وبعض

(١) تعرف هذه الفترة باسم فترة التسلط الجوستافى نسبة للملكها جوستاف الأول ، والثانى ، والثالث .

دول العالم الثالث ، كما تطبقة بعض ولايات أمريكا الشمالية . ويقرر أحد أساتذة العلوم السياسية بحق في مقدمة كتاب ظهر حديثاً « يبدو أننا قد أصبحنا على عتبة انفجار في نظام «الأمبودسمان» ، فقد انتشر هذا النظام من موطنه في السويد إلى سائر الدول الإسكندنافية ومنها قفز إلى نيوزيلاندا ، ثم عاد إلى المملكة المتحدة ، وعلى هذه القارة (أمريكا الشمالية) يوجد هذا النظام في أربع من ولايات كندا وأحدى ولايات الولايات المتحدة ، بينما تدرس نصف المجالس التشريعية بالولايات الأخرى اقتراحات بإنشاء نظام المفوض بها .

« ولا يقتصر إنشاء هذا النظام على الدول والولايات بل أن نظام «الأمبودسمان» قد اقترح إنشاؤه في كثير من المؤسسات والهيئات ومجالس التعليم ، والجامعات ، والقوات المسلحة وحتى في قوات السلام التي تتبع الأمم المتحدة^(١) .

ورغم حداثة هذا الكتاب إلا أن الدول التي أخذت بهذا النظام منذ صدوره قد زاد عددها ومن المنتظر أن تصدر دول غيرها تشريعات في المستقبل القريب تقبني فيها هذا النظام .

فإلى جانب العالم الإسكندنافي يطبق نظام الأمبودسمان في كل من نيوزيلاندا والمملكة المتحدة ، وتطبقه جمهورية ألمانيا الاتحادية فيما يتعلق بالمسائل الحربية ، بينما تطبقه أربع ولايات في كندا هي ولايات البرتا ونيو برونزويك وكويبك وماينيتوبا وتأخذ به ولاية هاواي في الولايات المتحدة .

وفي العالم الثالث أخذت به كل من تانزانيا ، والهند ، والسودان ، وتدرس حالياً في كل من بانجيك وهولاندا اقتراحات وتشريعات بإنشاء نظام أمبودسمان بها . وبينما تفكر الحكومة الفدرالية في كل من الولايات المتحدة وكندا الأخذ به ، نجد أن سويسرا رفضت الأخذ بهذا النظام بعد أن درستته هيئتها التشريعية .

Stanley V. Andersen "Ombudsman Papers, American (١) Experience and Proposals," (Berkley : U.C. 1969.)

تعدد صور النظام

وقد كان من نتيجة اختلاف ظروف ونظم الدول التي أخذت بالنظام أن الصورة التقليدية للأُمبودسمان ، أي تلك التي تصنفها التقارير بأنها « تلك التي وردت في دستور الدانمارك سنة ١٩٥٣ والذي بمقتضاها يعتبر الأُمبودسمان منصباً بدستور ويختار شاغله البرلمان كي يتلقى ، ويتحرى ، ويقدم تقريراً عن الشكاوى التي يرسلها له الأفراد عن تعسف الجهاز البيروقراطي » لم تصبح هي الصورة الوحيدة لهذا النظام .

ففي الهند يقوم بتعيينه رئيس الجمهورية بعد مشاورة قاضي القضاة ، وفي نيوزيلاندا يعينه الحاكم العام بناء على اقتراح الهيئة التشريعية ، وفي السودان يكون الرقيب العام أحد أعضاء مجلس قيادة الثورة . وبينما له حق المبادرة بالتحقيق على أعمال الجهات الإدارية في العالم الاسكندنافي ، نجد أن ليس له هذا الحق في انجلترا حيث لا يدرس إلا الشكاوى التي تصله عن طريق أعضاء البرلمان .

كل هذه الحقائق أدت إلى ظهور الحاجة إلى دراسة هذا النظام دراسة ميدانية مقارنة للتعرف على أصوله ، وعلى صور تطبيقه ، خصوصاً وأن المكتبة العربية تسكاد تسكاد خلوّاً من أي تقارير عن نظام المفوض ، في الوقت الذي تسمى فيه دولنا العربية إلى صيانة حقوق الأفراد وتوفير الضمانات اللازمة لحماية حقوقهم .

المعنى اللفظي للكلمة

إن كلمة « أمبودسمان » تعنى فى الواقع فى اللغة السويدية محام أو ممثل أو مفوض ، والكلمة بمفردها لا تدل على نظام معين بذاته فى السويد . فشكل شركة لها أمبودسمان وكل مؤسسة أو بنك له أمبودسمان . كذلك تطلق كلمة أمبودسمان للإشارة إلى عضو البرلمان أو ممثل هيئة معينة أو ممثل جماعات العمال ، ذلك أنها تعنى فى الواقع « من يقوم بتمثيل آخر » والإسم الصحيح الذى يستعمل للتعبير عن النظام الذى يكمل الرقابة البرلمانية فى السويد هو « الأمبودسمان البرلمانى » أو « المفوض البرلمانى Royal Parliamentary Ombudsman » وهو إسم أقرب دلالة على فلسفة النظام وواقعه ، إذ أن الأمبودسمان يقوم بالرقابة بالنيابة عن البرلمان ، وهو المحامى أو المفوض الذى أوكل إليه البرلمان سلطة التأكد من حسن تطبيق القانون ، وعدم استغلال السلطة ، والحرص على حريات الأفراد وحقوقهم من تعسف الحكومة أو القضاء ، وهو بذلك يمارس عن السلطة التشريعية - البرلمان - حقها فى الرقابة على السلطتين التنفيذية والقضائية .

وفى إطار هذا المفهوم فإن نظام الأمبودسمان البرلمانى فى حقيقةه ، وبناء على الأسس الأولى لإنشائه ليس وسيلة جديدة إضافية من وسائل الرقابة ، ولكنه طريقة مستحدثة من طرق الرقابة التى تمارسها السلطة التشريعية على أعمال السلطة التنفيذية والأجهزة الإدارية^(١) .

(١) أنظر فى هذا النظام : ليلى تسكلا : « نظام الأمبودسمان البرلمانى والديموقراطية فى السويد » (السياسة الدولية ، يونيو سنة ١٩٦٩) ، ص ٦٢ .

ورغم هذا إلا أن كلمة الأمبودسمان أصبحت تطلق اليوم على كثير من صور الرقابة حتى تلك التي تسميها قوانين إنشائها أسماء أخرى مثل « المدافع العام » في كويبك أو « مأمور التحريات » في نيوزيلندا أو « الرقيب العام » في السودان . بل ويستعمل هذا اللفظ حتى عندما لا يعتبر الأمبودسمان إمتداداً لعمل السلطة التشريعية ولا مفوضاً عنها في ممارسة حقها في الرقابة كما هو الحال في تنزانيا حيث يقوم رئيس الجمهورية — وليس البرلمان — بتعيين المفوض والإشراف على أعماله ومع ذلك يطلق عليه اسم أمبودسمان .

وفي اللغة العربية استعمل اسم « مأمور التحريات » في التعبير عن كلمة « الأمبودسمان » ولـكـنـنا نفضل اسم « المفوض البرلماني » لأنه أكثر دلالة عن معنى النظام وفلسفته .

سوابق تاريخية : دعوى الحسبة

الواقع أن فكرة إنشاء نظام يمنح التمسف ويمنح المواطنين حق التظلم ليس جديداً ولا مستحدثاً فقد وجدت له سوابق تاريخية أبرزها بالنسبة لما هي دعوى الحسبة التي وجدت مع الشريعة الإسلامية ، والتي كان بمقتضاها يعمل المحتسب على انصاف المظلوم ورعاية مصالح الأراامل واليتامى والتأكد من حسن تطبيق اللوائح وحسن اتباع العمليات .

والحسبة وظيفة دينية خلقية أساسها الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر اتسعت دائرة اختصاصها بتطور المجتمع الاسلامي . ولم تصبح وظيفة يتولاها موظف مختص يسمى بالمحتسب إلا في عهد الخليفة العباسي محمد المهدي ، من

(١٥٨-١٦٩هـ) (١). وقد أجل ابن خلدون عمل المحتسب في البحث عن المفكرات ومماقبة مرتكبيها وحمل الناس على رعاية المصالح العامة في المدينة ، مثل منع ما يعوق السير في الطرق ومنع الجمالين وأصحاب السفن من زيادة الجمولة ، وإلزام أصحاب المباني المتداعية بهدمها وإزالة أنقاضها حتى لا تعوق السير في الطرق ومنع المعلمين من مجاوزة الحد في تأديب تلاميذهم ، والظفر فيما يتعلق بالغش والتدليس في المعاملات ، ومراقبة المكائيل والموازين وحمل الماطلين على أداء ما عليهم من الديون وغير ذلك مما لا يحتاج إلى بيانه ولا إمعان حكم (٢).

ولا يتوقف حكم المحتسب على رفع دعوى من ناله ضرر بل عليه أن ينظر فيما يصل إلى علمه من الأمور التي تقع في اختصاص وظيفته .

ويشترط فيمن يتولى الحسبة أن يكون حراً عادلاً ذا رأى وصرامة وخشونة في الدين وعلم بالمنكرات الظاهرة . وكان لتولى الحسبة أعوان يساعدونه في أداء وظيفته لكثرة ما يدخل في اختصاصها .

وقد كان للحسبة دار في القاهرة يتردد عليها الباعة في أوقات معينة لمضاهاة مكائيلهم وموازينهم وصدجهم على ما بالدار من المكائيل والموازين والصدج الحكومية ، فإن وجد بها خلل أمر أصحابها بتغييرها أو إصلاحها . ومن لا يمثل وقعت عليه العقوبة . وبقيت هذه الدار إلى عهد المماليك (٣).

(١) أنظر جاد محمد رمضان : تاريخ الحضارة الإسلامية ، (القاهرة : دار الطباعة الحمدي ، سنة ١٩٦٦) .

(٢) ابن خلدون . المقدمة ، ص ٩٦ .

(٣) المقري نفح الطيب في غصن الأندلس الرطيب : ج ١ ص ١٠٣ .

وقد وصل هذا النظام — بعد أن مر بتطورات عدة — إلى بلاد الأندلس وكان بهذا يطبق لأول مرة في أوروبا . وكان المحتسب في الأندلس يلقب أحياناً بصاحب السوق لأن الإشراف على الأسواق كان من أبرز اختصاصاته (١) .

ويتفق نظام والى الحسبة مع المفوض البرلماني في أن كلا منهما يسعى لنفس الهدف ، وهو سيادة القانون وحماية حقوق الناس من أي طغيان ، وفي استقلالهما وعدم تبعيتهما للسلطة التنفيذية ، وفي الحق الخول لكل منهما في رفع الدعوى . كما أن كلا النظامين يقوم أساساً على شخصية المفوض ويتوقف نجاحه على حسن اختيار المفوض أو المحتسب .

أبعاد النظام

ويجب التنويه منذ البداية بأن لنظام الامبوسمان وظيفتين أساسيتين : الأولى هي الرقابة ، والثانية هي رفع المظالم . وبهذا المفهوم فإنه يؤدي بمفرده وظيفتي الرقابة والأنصاف وهي وظائف وجدت جهات أخرى للقيام بها . فبالنسبة للرقابة انشأت الدول نظم الرقابة الإدارية والرقابة المالية وغيرها . وبالنسبة لتحري الشكاوى لرفع الظلم انشأت بعض الدول أيضاً أنظمة منهما مكاتب الشكاوى مثل مكتب الرئيس للشكاوى في مصر ، وديوان المظالم في المملكة العربية السعودية ، ومكتب المظالم الملحق بمجلس قيادة الثورة في ليبيا ، كما سنبين فيما بعد . وهذه المكاتب والدواوين تمارس نوعاً محدداً من الرقابة ، مشروطاً بتقديم شكوى إليه ، والمعروف أن وجود الشكاوى أو انقضاءها لا يعني ختماً المنخفض مستوى الكفاية أو ارتفاعه ،

(١) المقريزي : الموطأ ، ج ١ ص ٤٦٣ — ٤٦٤ .

كما أن عدم ورود شكوى من فئة معينة لا يعنى حتما أنها لا يقع عليها أى غبن أو ظلم ، فالالتجاء لحق الشكوى مرتبط بعوامل كثيرة اجتماعية واقتصادية وسلوكية وإدارية . (١)

أما الأمبودسمان فإنه يوفق بين هذين الاعتبارين ذلك أنه يتحرى الشكاوى التى تصله ، إلى جانب مبادأته باكتشاف الأخطاء أو التعارض ، وذلك عند قيامه بجولاته التفتيشية ، أو مبادأته بالشكوى كما يحدث فى بعض الدول ، وهو بذلك يجمع بين مزايا نظم الرقابة ومكاتب تنظيم الشكاوى فى آن واحد .

(١) أنظر فى هذا المعنى ، ليلي تسكلا : الشكاوى ودورها فى الإصلاح الإدارى ، دراسة ميدانية ، (القاهرة ، مجلة الإدارة ، العدد الثانى ، سنة ١٩٦٨) .

الفصل الثاني

المفوض بين دول العالم

- * دول أخذت بالنظام
- * دول مازالت تبحث النظام
- * دولة قررت عدم الأخذ بالنظام

المفوض بين دول العالم

يعيش نظام الأمم بوسمان اليوم بين دول أخذت به بصورة التقاليدية ، ودول أخذت به فى نطاق محدود أو بعد تعديله، ودول مازالت تدرس إمكان الأخذ به وغيرها رفضت أن تنشئه .

وكانت أولى دول العالم اخذا بهذا النظام هى السويد التى استحدثته فى دستور ١٨٠٩ ، ثم فنلندا سنة ١٩١٩ وقد جاء بها متأثراً بالنظام السويدي ، ثم الدانمرك بمقتضى دستور يونيه سنة ١٩٥٣ وكان أول انتخاب للمفوض بها فى ٢٩ مارس سنة ١٩٥٥ ثم بدأ أعماله أول أبريل سنة ١٩٥٥ ، وبعدها نيوزيلاندا بمقتضى قانون المفوض لسنة ١٩٦٢ وبدأ يمارس أعماله أول فى أكتوبر سنة ١٩٦٢ ، ثم النرويج بمقتضى قانون ٢٢ يونيه سنة ١٩٦٢ ، وبدأ أول مفوض أعماله أول يناير سنة ١٩٦٣ . وقد جاء النظامان الأخيران متأثرين بالنظام الدانمركي . بعد ذلك انشأت المملكة المتحدة هذا النظام بمقتضى قانون سنة ١٩٦٧ وبدأ يمارس المفوض أعماله أول أبريل سنة ١٩٦٧ .

وفى كندا أخذت به أربعة من ولاياتها العشرة هذه الولايات هى « البرتا » وقد تم التصديق على قانون إنشائه فى يولييه ١٩٦٧ وبدأ يمارس أعماله فى سبتمبر سنة ١٩٦٧ ، ثم نيوبرونزويك فى مايو سنة ١٩٦٧ وبدأ يمارس أعماله فى أكتوبر سنة ١٩٦٧ ، ثم كوبيك بمقتضى قانون ١٤ لسنة ١٩٦٨ وبدأ يمارس أعماله أول مايو سنة ١٩٦٩ .

وأخيراً في ما يتقربها سنة ١٩٧٠ . والتفكير متجه الآن جديداً لإقامة النظام بالنسبة للحكومة الاتحادية وفي الولايات المتحدة أخذت به ولاية واحدة فقط هي ولاية هاواي بمقتضى قانون الأمبودسمان لسنة ١٩٦٧ وبدأ بمارس أعماله أول يولييه سنة ١٩٦٩ .

ومن دول العالم الثالث أخذت بهذا النظام كل من تنزانيا بمقتضى دستور سنة ١٩٦٥ ، والهند بمقتضى قانون ٥١ لسنة ١٩٦٨ ، والسودان أخيراً بعد ثورة ١٩٦٨ .

وسنعرض هنا لدراسة هذه النظم ثم نعرض للأوضاع في غيرها من الدول التي مازالت تذكر في الأخذ به مثل بلجيكا وهولندا ، والتي لم توافق على الأخذ به وهي سويسرا .

اسلوب البحث :

وقد تم الحصول على هذه البيانات من المصادر المكتبية ، إلى جانب دراسة التقارير السنوية التي ترفعها مكاتب الأمبودسمان ، وعن طريق مقابلات شخصية لبعض المفوضين .

وأخيراً عن طريق استمارة جمع بيانات ومعلومات على نظام المفوض ، صممت خصيصاً لهذا الغرض وأرسلت لعدد من المفوضين بللها . ومرفق بالبحث صورة هذه الاستمارة .

دول أخذت بالنظام

العالم الاسكندنافي

١ — السويد :

استحدثت السويد هذا النظام في دستور ١٨٠٩ . وأرادت أن تصل به إلى تحقيق التوازن بين المجالس التشريعية والسلطات التنفيذية بعد أن مرت البلاد في مراحل عدة قاست فيها من انفراد إحداها بالسلطة .^(١)

ونص دستور سنة ١٨٠٩ على أن يقوم البرلمان باختيار الأمبودسمان بواسطة ٤٨ عضوا من أعضاء البرلمان (٢٤ من كل مجلس) يختارون لهذا الغرض . وجرى العرف أن يتم اختياره من بين كبار رجال القانون المشهورين بالكفاءة والحيدة والنزاهة . ويشترك في انتخابه ممثلو الأحزاب المختلفة للبعد عن تيارات السياسة والحزبية^(٢) .

ويشغل هذا المفوض المنصب لمدة أربع سنوات ، ولا مانع من إعادة انتخابه مرة أو مرات . وقد سار العمل على اختيار أمبودسمان واحد يسمى Justitue Ombudsman يقوم برقابة التصرفات في كافة مجالات اختصاصه ، أي في الأجهزة

Nils Andren : Modern Swedish Government, (Uppsala, (١)
Göteborg, 1961.)

Brian Chapman. The Profession of Government. أنظر :
The Public Service in Europe. (London, Allen and Urwin,
1959,) p. 241. .

الإدارية ، والمحاكم والقوات المسلحة ، ولكن في سنة ١٩١٥ أصبحت المسائل المتعلقة بالقوات المسلحة من اختصاص مفوض برلماني آخر مختص بها ، وبذلك نشأ منصب الأمبودسمان العسكري « Militie Ombudsman » وعدلت المادة ٦٩ من دستور سنة ١٨٠٩ لتقرر ، أن البرلمان سوف يختار « اثنين من المواطنين من ذوي الكفاية القانونية والنزاهة المطلقة ليكون أحدهما مفوض للمسائل المدنية ، والآخر مفوض للمسائل الحربية ليقوما بالتأكد من حسن تطبيق القوانين واللوائح المتعلقة بكافة الأمور » .

تعديل سنة ١٩٦٨ :

استمر كل من المفوض المدني والمفوض العسكري يعملان كل في دوائر اختصاصه فترة طويلة ، إلى أن دعت الحاجة إلى إعادة تقييم هذا التنظيم . فقد أدت أحداث ما بعد الحرب العالمية الثانية إلى زيادة كبيرة في أعمال المفوض المدني بينما طرأ انخفاض ملموس على أعمال المفوض العسكري ، لذلك تكونت لجنة خاصة سنة ١٩٦٣ لدراسة هذه الأوضاع وتقديم المقترحات اللازمة للبرلمان . وبناء على تقرير هذه اللجنة والمناقشات التي دارت حوله ، أصدر البرلمان في ديسمبر سنة ١٩٦٧ تعديلات جوهرية أخذ بها في التطبيق في ٢٨ مارس سنة ١٩٦٨ (وهو اليوم التالي للانتخابات الجديدة للمفوض)^(١) .

وتتلخص هذه التعديلات — المعروفة باسم تعديل مارس سنة ١٩٦٨ — في

(١) Bexelius, Henkow, Lundvik and Wennergrin, The Swedish, Parliamentary Ombudsman, Annual Report, 1968, (Stockholm, 1969).

إلغاء تقسيم العمل بين المفوضين (المدني والعسكري) وإدماج أعمالهما في مكتب واحد يرأسه ثلاثة مفوضين ، كل منهم اسمه Justitue Ombudsmon ، ويتم انتخابهم بنفس الطريقة ، كما أن لهم نفس الحقوق والاختصاصات التي يتمتع بها أسلافهم ، وقسم العمل بينهم حسب مجالات معينة .

ونظراً لأن تأكيد حريات الأفراد كان دائماً من أهم الأسباب التي دعت إلى إنشاء هذا النظام وإلى تدعيمه ، فقد اختص أحد المفوضين بالمجالات المتعلقة بالحجز على حريات الأفراد أو التي قد تتضمن احتمال المساس بها ، مثل أعمال السجون ومؤسسات الأطفال والمسنين وذوى العاهات وضفاف العقول وكافة المؤسسات التي تحدد من حريات الأفراد . كما أعطى له بجانب ذلك ، اختصاص رقابة الأعمال المتعلقة بالتأمين الاجتماعى ، وبملانية الوثائق وبالتخطيط .

واختص المفوض الثانى بالرقابة على أعمال القوات المسلحة والضرائب ، علاوة على مشاركة المفوض الثالث فى الرقابة على أعمال المحاكم ورجال النيابة والشرطة . ويختص المفوض الثالث ، إلى جانب ذلك ، برقابة أعمال الحكومة المحلية وسلطات الأمن المحلية وبقية الأعمال الإدارية^(١) .

١ ونص التعديل على اختيار نائبين للأُمبودسمان (Deputy Ombudsman) يكونان على مستوى القيام بعمل المفوض إذا اضطر هذا إلى القيام برحلات تفتيشية طويلة ، أو إذا ما انشغل فى دراسة حالات معقدة تتطلب التفرغ لها ، أو عندما يقوم بإجازته .

وفى يوم ٢٧ مارس سنة ١٩٦٨ انتخبت لجنة من ٤٨ عضواً من أعضاء

(١) المراجع السابق ، ص ٣

البرلمان ثلاثة من كبار رجال القانون لشغل هذا المنصب الجماعى ، كما اختاروا نائبيهما^(١) .

وتمكس هذه الزيادة فى عدد المفوضين اتساع نطاق أعمال الأجهزة الإدارية الإدارية وزيادة مسؤولياتها ، ودخول الحكومة فى مجالات العمل الاشتراكى والتحول الاجتماعى^(٢) . كما أنه يعكس اطراد نمو إيمان الأفراد بهذا النظام وزيادة الالتجاء إليه كدافع عن حقوقهم وحررياتهم .

وقد كان طبيعياً أن تصاحب هذه الزيادة فى العمل وفى عدد المفوضين زيادة فى أفراد مكتب الأمبودسمان عن العدد الذى استقر عليه العمل لفترة طويلة .

تعديل عام ١٩٧١ :

تنظيم الريكستاج سوف تدخل عليه تعديلات جوهرية فى ١٩٧١ . إذ سيصبح مكوناً من مجلس واحد بدلاً من مجلسين تبعاً لتعديل تم استصداره بناء على لجنة تكونت فى سنة ١٩٥٤ لدراسة احتمالات تعديل دستور سنة ١٨٠٩ ليقفمق والتطورات الحديثة .

وسيكون اختيار أعضاء هذا المجلس الواحد ٣٥٠ عضواً عن طريق الانتخاب المباشر ، وسيستمر أعضاء هذا المجلس فى القيام بدورهم فى اختيار المفوضين ولكن عن طريق لجنة من ٤٨ عضواً يختارون من المجلس الواحد . ولم يتضمن هذا التعديل أى تغير متعلق بعدد المفوضين أو اختيارهم واختصاصاتهم .

(١) يلاحظ أن الثلاثة الذين اختارتهم اللجنة هم المفرض المدنى السابق ، والمفرض الحربى السابق وقاضى سابق بالمحكمة العليا . أما النائبان فقد اختيرا من قضاة محكمة الاستئناف .

(٢) يحكم السويد خلال الخمس والثلاثين سنة الماضية حكومات الحزب الاشتراكى الديمقراطى .

إختصاصات الأمبودسمان :

قررت المادة ٩٦ من دستور ١٨٠٩ « المفوض حق إقامة الدعوى أمام المحاكم المختصة ضد من ارتكبوا أعمالاً مخالفة للقانون . بسبب التحيز أو المحسوبية أو أى سبب آخر — أو أهملوا فى تأدية واجباتهم على النحو المطلوب »^(١).

ويدخل فى اختصاص المفوض كافة أعمال العاملين بالأجهزة الإدارية المركزية . ومنذ سنة ١٩٦٧ امتد اختصاصه للأجهزة المحلية ، كما يشمل موظفى القوات المسلحة وكذلك العاملين بالسلطة القضائية ، سواء فى المحاكم أو سلطات الاتهام . ويعقد اختصاصه ليشمل المحاكم العليا فى حالات التقصير الشديد^(٢).

ولا يدخل فى اختصاص المفوض الوزراء ، فالبرلمان هو الذى يوجه إليهم الاتهام ، ويقتصر عمل المفوض فى هذه الحالة على القيام بدور المدعى^(٣).

وينخرج من نطاق اختصاصه كلية « التاج » وأعضاء البرلمان ، والمواطن العادى . ويمارس المفوض سلطاته بناء على ما يتبين له شخصياً من قصور أثناء جولاته التفتيشية ، أو بناء على ما ينشر فى الجرائد ، أو استناداً إلى ما يصله من شكاوى .

ويقوم المفوض بجولات تفتيشية مستمرة بحيث تتم زيارة كل المحاكم وكافة

(١) The Constitution of Sweden, Documents by The Royal Ministry of Foreign affairs, (Stockholm: 1953.)

(٢) لم يمارس المفوض أبداً هذا الحق .

(٣) A.Bexelius, "The Swedish Institute of Justice Ombudsman," International Reviews of Administrative Science, (Vol. XXVII; 1961, No 3,) p.245.

المنظمات الإدارية مرة كل عشر سنوات . والتفتيش من أهم مصادر التعرف على الأخطاء الأكثر جسامة ، وعند زيارة المحاكم ، يتأكد المفوض من أن الأعمال لا تتراكم ، كما أنه يختار ٢٥ حالة مدنية و ٢٥ حالة جنائية لدراستها دراسة عميقة . وعند زيارته مكتب المدعى العام ، فإنه يتأكد من عدم مرور وقت أطول من اللازم بين الإتهام والمحاكمة حرصاً على حريات الأفراد ، كما أنه يلتقى مع المسجونين ونزلاء المؤسسات العلاجية ويسمع لشكاوهم .

وجرت العادة خلال القرن التاسع عشر على ألا يلتفت مكتب المفوض للشكاوى والموضوعات التي تشر بالجرائد على اعتبار أنها شكاوى مجهولة^(١) . ولكن المصادفة أصبحت اليوم من أهم مصادر عمل المفوض بعدما أثبتت التجربة صحة كثير من الحالات التي تثيرها الجرائد . وحتى في الحالات التي لا تكون فيها الوقائع المذمومة صحيحة . فإن توضيح الأمور له جدواه في توطيد ثقة المواطنين في حقوقهم . ويهتم مكتب المفوض بفحص الجرائد لهذا الغرض ، كما أن المواطنين كثيراً ما يرسلون إليه قصاصات من الجرائد تحمل وقائع يظنون أنها تستحق التحقيق .

وتلعب الشكاوى دوراً هاماً في تحقيق رقابة المفوض . ويستطيع أى مواطن أن يقدم شكواه للمفوض مباشرة . ولا يشترط شكل معين لها وليست لها إجراءات رسمية ، ولا تدفع عنها رسوم . ويجب التصرف في الشكاوى خلال ٢٤ ساعة من وصولها . وقد زاد عدد الشكاوى زيادة كبيرة مع مرور الزمن . فخلال السنوات الأولى لم يتجاوز عدد الشكاوى ٧٠ حالة سنوياً ، وفي سنة ١٩٦٠ بلغ عددها ٩٨٣ حالة . بينما وصل سنة ١٩٦٨ إلى ٢١٢٠ حالة

(١) المرجع السابق ، ص ٢٤٦ .

وكان المجموع السيكلى للحالات هذه السنة ٢٦٥٦ حالة . وخلال سنة ١٩٦٩ سجلت بمكتب المفوض ٣١٢٨ حالة جديدة ، كان منها ٢٧١٨ شكوى . والشكاوى بذلك تكون الجزء الغالب من حالات التحقيق . ورغم ذلك يلاحظ أن الشكاوى ليست هى مصدر الحالات التى ينتج عنها اتخاذ أى إجراء خطير مثل رفع دعوى أو تعديل تشريعى^(١) وقيمتها حتى فى الإصلاح الإدارى ليست خطيرة كما أن قيمتها الأولى فى الواقع هى فى كونها أسلوباً فعالاً من أساليب العلاقات الصحيحة مع المواطنين . ذاك أن كل الشكاوى تدرس بعناية ، وحتى فى الحالات التى يكون الشاكي فيها غير محق فى شكواه ، فإن المفوض يرسل إليه رداً مفصلاً يوضح له الأسباب التى بنت عليها الجهة قرارها .

ويملك المفوض سلطة الإطلاع على كافة الوثائق والسجلات حتى السرية منها ، وحتى لو كانت أشرطة التسجيل التى تستعملها الشرطة عند التحقيق . كما أنه له حق دعوة الأطراف المعنية أو مطالبة الشرطة باستدعائهم وتوجيه الأسئلة إليهم . ويقوم مكتب الأمبودسمان بدراسة الموضوع وإعداد تقرير مفصل عنه يتخذ أساساً لقرار المفوض الذى يصدر عادة قبل مضى ٩٠ يوماً^(٢) .

وإذا ما تبين للمفوض وجود خطأ فى تطبيق القانون ، أو سوء استعمال للسلطة ، أو أن القرارات كانت مجافية لروح العدالة ولضمان الحريات ، فإن له رفع الدعوى أمام المحاكم المختصة لتفصل فى الموضوع . ذلك أنه لا يملك سلطة إلغاء أو تعديل

(١) التقرير السنوى لسنة ١٩٦٩ .

(٢) Swedish Institute for Cultural Relations, Law and Justice in Sweden, (Stockholm: 1960).

(٣) عبد الملك عودة . الإدارة العامة والسياسة ، القاهرة ، (مكتبة الأنجلو ١٩٦٣) .

القرار الإداري . وإن كان يملك دعوة الموظف وحده على تغيير قراره . وهو بذلك ليس جهة قضائية . كما أنه ليس ممثلاً للوظيفة التنفيذية واسع السلطات قوى الاختصاصات ولكنه سلطة إشراف وتحقيق واتهام .

ولا يستعمل المفوض حالياً سلطاته في رفع الدعوى واتخاذ إجراءات تأديبية إلا في حالات التقصير الشديد . فلم يزد عدد هذه الدعاوى عن ثمان سنة ١٩٦٠ من مجموع ١٢٠٠ حالة وبلغ سنة ١٩٦٨ سبع حالات فقط من مجموع ٢٦٥٦ حالة ، وهذه الحالات السبع كلها من الحالات التي حققها المفوض بناء على تقديره وليست بناء على شكاوى . وخلال سنة ١٩٦٩ لم تزد هذه الحالات عن سبع حالات ولكنها كانت هنا من الشكاوى التي وصلتته من الجماهير .

وفي غالبية الحالات يكتفى المفوض إما بالإلذار وإما بالتنبيه . كما أنه أحياناً يطالب الموظف أو الحكومة بتمويض من لحقهم ضرر من القرار . وكثيراً ما تعمل جهة الإدارة عن قرارها أو تعدله عندما يبدأ المفوض تحقيقه . ويلاحظ هنا أن قيمة الإنذارات والتوبيخات التي يرسلها المفوض ليست فقط في رفع الغبن الواقع في مسألة معينة بذاتها ، ولكنها تعمل أيضاً على توضيح الكثير من النصوص وتفسير القوانين واللوائح مما يفيد كافة الموظفين . كما أنها تؤدي إلى وجود وحدة في التفسير بين الهيئات المختلفة ، إلى جانب وجود اتفاق في طريقة العمل^(١) .

(١) ولهذا الأمر أهمية خاصة في السويد ، ذلك أن الإجراءات الإدارية في السويد ليست لها قواعد مكتوبة إنما تعتمد على العرف والتقاليد ، مما يتيح مجالاً لسوء التقدير أو اختلاف التفسير بمرور الزمن من منظمة لأخرى .

الإدارى ومن الحالات المعروفة عن أول مفوض أنه لم يتردد عن دخوله إلى القصر الملكى لى يزور ضابطاً أسيراً فى ثكنات الحرس ثم أسره بقاء على أوامر المارشال برنادوت ولى العهد . وقد أثار هذا الأخير ضجة لهذا السبب خصوصاً أنه كان أجنبياً ولا عهد له من قبل بمثل هذه الإجراءات ، وبفلسفة أهل السويد فى الحرية وعدم تقديس المناصب^(١) .

٦ - إهتمام المفوض بكل حالة تصله وعدم إهماله دراسة أى شكوى مهما قلت درجة خطورتها . ومن الحالات التى بحثها رسالة وصلته من طالب يشكو فيها من أن مدرسة أنقصت درجته العلمية بسبب مقال نشره فى جريدة المدرسة ، وبعد التحقيق تبين أن هذا يناقض دستور حرية الصحافة الذى يقدسه أهل السويد فتدخل المفوض لرفع الغبن عن هذا الطالب .

٧ - كل هذه الحقائق أدت إلى تمتع المفوض بدرجة عالية من احترام المواطنين وثقتهم ومعاونة الجهاز الإدارى مما يسهل عليه أداء مهمته^(٢) .

٢ - فنلندا :

كان من الطبيعى أن تكون فنلند أسرع الدول إلى الأخذ بهذا النظام . فقد ظلت فنلندا جزءاً من السويد فترة طويلة ، إلى أن خضعت لفوز الاتحاد السوفيتى أوائل القرن التاسع عشر . وعند استقلالها سنة ١٩١٩ أصدرت

(١) بعد إنقلاب ١٨٠٩ ، وإغتيال الملك جوستاف ، ذهب أهل السويد لنابليون بمشكلة تحديد من يحكمهم . فأمدهم نابليون بأحد قواد جيشه وهو برنادوت الذى تحكم سلالاته السويد الآن .

(٢) فى مقابلة شخصية مع « أوان لودفيك » أحد المفوضين تمت فى أكتوبر ١٩٦٩ سألته عن أول حالة بحثها فى شهر أكتوبر . فقال أنها حالة أستاذ بالجامعة يشكوى تخطيه فى الترقية . كما سألته عن آخر حالة وصلته فقال أنها « زوجة لشكو من سوء معاملة زوجها لها » . وهذا يعكس النظرة إلى المفوض على أنه صديق للجمهور وللواطنين وليس « رقيب » جامد الأسلوب .

دستور سنة ١٩١٩ الذى أخذ بفلسفة الفصل بين السلطات وأنشأ أنظمة من بينها نظام المفوض .

ويشترط أن يكون المفوض من البارزين فى القانون ويشغل المنصب حالياً محام سابق له خبرة فى العمل القضائى والقانونى .

وقد نص دستور ١٩١٢ على أن مدة خدمة سنة ثم ثلاث سنوات . وفى سنة ١٩٥٧ أصبحت أربع سنوات . ولا يمكن إنهاء أعماله أثناء مدة خدمته ، ويختار البرلمان نائب مفوض يمارس اختصاصات المفوض أثناء تغيب الأخير أو مرضه ، كما يماونه ست أشخاص ، ثلاثة منهم طوال الوقت وثلاثة يعملون معه بعض الوقت .

ويتقاضى المفوض نفس راتب وزير العدل ورئيس المحكمة العليا ورئيس المحكمة العليا للقضاء الإدارى . ولا يدفع المواطن رسوماً مقابل خدمات المفوض . وأهم مسؤولياته التأكد من سلامة تطبيق القانون فى الإجراءات القانونية ، وشئون السجون . ويصله سنوياً حوالى ١١٠٠ شكوى . وقد ثبت بعد التحقيق أن ٨٦ ٪ فقط من الشكاوى التى تنظر كان للمواطن حق الشكوى فيه .

ويزور المفوض سنوياً حوالى ٩٠ مؤسسة خصوصاً من المؤسسات التى فيها حاجر على حريات الأفراد وهذا النوع هو الذى يركز عليه المفوض حالياً . ويقوم المفوض بجولاته التفتيشية ، وكثيراً ما يمارس حق الشكوى بناء على ما يتضح له من تقصير أثناء جولاته هذه ، وله حق الإطلاع على كل الوثائق حتى السرى منها . وبصفة عامة فإن أغلب الوثائق فى فرنسا يمكن للجمهور الإطلاع عليها . ويشمل إختصاص المفوض الحكومة المركزية وكافة مستويات الحكومة المحلية ، كما يشمل أعمال المحاكم ، والأعمال الخيرية . بل أن المدعى العام منذ سنة ١٩٣٣ يحيل إليه كل الشكاوى المتعلقة بالقوات المسلحة . وبذلك تحدد الإختصاص بين عمل المدعى

وعمل المفوض في أن يختص الثاني بأعمال المحاكم والمؤسسات والقوات المسلحة .
والمفوض حق رفع الدعوى، ولكنه عادة يطلب من سلطات الإتهام رفع الدعوى
والغالب الآن ألا يصل الأمر للمحاكم ولكن يسوى بإلغاء الأمر الخاطئ .

ويقتاسم المفوض الفنلندي مسؤولية الدفاع عن حقوق الأفراد مع وزير العدل،
وفي البداية لم يكن تقسيم العمل بين الاثنين واضحاً ، إلى أن صدرت سنة ١٩٣٣
قوانين توزع الاختصاصات بينهما، فأصبح المفوض مختصاً بالمسائل المتعلقة بالقوات
المسلحة والمحاكم الحربية والسجون والمؤسسات النقابية والعلاجية التي تضع
قيوداً على حريات الأفراد بصفة عامة (١) .

وللمفوض الفنلندي مكانته ، ولكن ليس له نفس قوة ومكانة زميله السويدي .
وقد انتقده بعض الكتّاب على أساس أن عمله قانوني صرف وغير مرن (٢) .

ويقدم المفوض تقريره للبرلمان بعد دراسته مع اللجنة البرلمانية لدستورية القانون .
ولا تلاق أعمال المفوض الفنلندي اهتماماً كبيراً من الصحافة العادية وأن كانت
بعض الصحف المختصة مثل مجلات الشرطة تنشر بعض قرارات المفوض التي
تتصل بأعمالها .

وقد تقبل الموظفون العموميون إنشاء مكتب المفوض وممارسة الرقابة على
أعمالهم منذ إنشائه ولعل ذلك راجع لنجاح التجربة في السويدولاً نه بدأ يمارس
اختصاصات محدودة ثم تبينت معالم اختصاصاته بالتدريج .

(١) M. Hiden "Finlands Defenders of the Law" Annals of the American Academy of Political Science, (Philadelphia, Vol. 377 , May 1968) , p. 31.

(٢) Gelhorn, Ombudsman and Others, Citizens Defenders in Nine Countries, (Cambridge).

٣ — الدائمرك .

نص دستور الدائمرك الصادر في ٥ يونية سنة ١٩٥٣ على إنشاء نظام المفوض وتم انتخاب أول مفوض في ٢٩ مارس سنة ١٩٥٥ ، وتولى مهام منصبه أول إبريل سنة ١٩٥٥ .

ويتم انتخابه عن طريق البرلمان بعد كل إنتخابات عامة . ويشترط أن يكون المفوض حاصلًا على مؤهلاته الدراسية في مجال القانون ويطلق عليه « المفوض البرلماني للأعمال المدنية والحربية للجهاز الإداري الحكومي » .

ويشغل هذا المنصب حاليا إستاذ القانون الجنائي السابق في جامعة كوبنهاجن وهو نفس المفوض الذي شغل هذا المنصب منذ إنشائه .

ويبقى المفوض في منصبه مدة الدورة البرلمانية ، ويماد انتخابه كل تشكيل برلماني جديد ويمكن اعفائه من منصبه عن طريق البرلمان .

والمفوض مسئول عن التأكد من أن الأفراد الذين تقع أعمالهم داخل دائرة اختصاصه لا يخالفون القانون أو يتخذون قرارات مجحفة أو ظالمة أو يتهاونون في أداء واجبهم .

ويصل المفوض حوالي ١٠٠ شكوى سنويا ، ثبت حق المواطن في حوالي ١٠ ٪ إلى ١٥ ٪ من هذه الشكاوى .

ويقوم المفوض بجولات تفتيشية لممارسة مسئولياته ، كما أنه يزور السجون والمؤسسات النقابية والمؤسسات العسكرية . ويتقاضى المفوض راتب قضائية

المحكمة العليا^(١).

ولا يدفع المواطن أية رسوم مقابل عمل المفوض . وتشمل اختصاصات المفوض أعمال الجهاز الحكومى ، المدنى منها والحربى ، بينما يخرج من اختصاصه كلية أعمال المحاكم ، كما أنه لا يباشر اختصاصاً بالنسبة للشكاوى التى ترده ضد مجالس الحكومات المحلية ، وإن كان فى العمل يباشر أحياناً بعض الرقابة خلال تفتيشه على بعض أعمال هذه المجالس .

ولا يملك المفوض فى الدائم حق الإتهام ولكن له أن يطلب من النيابة توجيه التهم أو رفع الدعوى أمام المحاكم المختصة بسبب تعسف أو سوء التصرف فى ممارسة السلطة العامة بسبب السلوك الوظيفى .

ويتكون مكتب المفوض البرلمانى فى الدائم من عشرة أشخاص ستة منهم من رجال القانون .

ويقدم المفوض تقريراً سنوياً للبرلمان ويدرس التقرير أولاً لجنة برلمانية مختصة بالمفوض البرلمانى ، ثم تتم مناقشته والموافقة عليه عن طريق البرلمان كله .

وتغطى الصحافة أنباء مكتب المفوض وأعماله كما يهتم المفوض بدراسة الشكاوى والمسائل التى تثيرها الصحافة . .

وقد أجرى سنة ١٩٥٩ بحث لتقييم هذا النظام بعد خمس سنوات فقط

(١) Stington, Ann "Bureacrates et Citoyens? une interview de l'Ombudsman Danois" Nouvelles de L'O.T.N.N. Fevrier (1966), pp. 18.

من إنشائه . يقرر هذا البحث نجاحه ويؤكد كد صلاحيته . ويجمل البحث بعض الأسباب التي أدت إلى ذلك ، وتشمل :

شخصية المفوض الذي تم اختياره ، كفاية أعضاء المكتب الذي يعمل فيه ، موقف الصحافة منه ، علاقته بالبرلمان ، إقدامه على توطيد علاقات عامه طيبة مع الجمهور ، أنه لا يتراخى في استعمال حقة في محاسبة الموظفين ، وأن في مجرد وجوده رادعاً للموظف الحكومى . إلى جانب الظروف التي تسيطر على مجتمع الدانمارك مثل التجانس ، وارتفاع مستوى المعيشة ، والإدراك والوعى السياسى ^(١) .

٤ - النرويج :

وفي النرويج أنشئ منصب المفوض بمقتضى القانون ٢٢ سنة ١٩٦٢ . وتسلم أول مفوض مهام منصبه أول يناير سنة ١٩٦٣ . ويطلق عليه هناك اسم « المفوض البرلمانى للشئون الإدارية والمالية » ويتولى هذا المنصب حالياً محام كان يشغل منصب قاضى المحكمة العليا . ويشترط فى النرويج أن تتوافر فى شاغل المنصب الشروط المطلوبة لمنصب قاضى المحكمة العليا .

ويكون اختيار المفوض عن طريق البرلمان بعد كل انتخابات عامة ويبقى فى منصبه مدة البرلمان ويمكن إنهاء منصبه بأغلبية ثلثى أعضاء البرلمان ^(٢) .

ويعمل معه خمسة مساعدين من رجال القانون وأربعة مساعدين كتابيين ، ويتقاضى راتباً يحدده البرلمان . ولا يتقاضى المكتب رسوماً نظير خدماته

Royal Danish Ministry of Foreign Affairs, Denmark, (١)
(Copenhagen: 1961), p. 129.

Gelhern, Welter "The Norwegian Ombudsman" (Stanford (٢)
Law Review, Vol. 18, No. 2, Jan. 1966), pp. 293—321.

والمفوض مسئول عن التأكد من سلامة تطبيق القانون في المحاكم والأجهزة الإدارية ، ويصله عادة حوالي ١٠٠٠ شكوى سنوياً يثبت حق المواطن في حوالى ١٠ - ٢٠ ٪ من الشكاوى التى يتم بحثها . ولا يقوم المفوض فى الترويج بحجولات تفتيشية ولكن عليه أن يمارس اختصاصه فى التعرف على كيفية سير العمل فى الأجهزة التى تدخل دائرة اختصاصه وله حق الشكوى بناء على ما يتضح له من تفصيل ، وقد قام فعلاً سنة ١٩٦٧ بالمبادأة بالشكوى فى ١٤ حالة وفى ٣٥ حالة خلال سنة ١٩٦٨ .

وله نفس الحق المخول للمحاكم فى الاطلاع على الوثائق والملفات حتى السرى منها وفى الترويج بصفة عامة ليس للملفات ووثائق الأجهزة الحكومية طابع السرية .

ولم يكن له عند انشائه اختصاص على أعمال الحكومات المحلية . ولكن اتسع اختصاصه أول يناير سنة ١٩٦٩ ليشمل أعمال المجالس المحلية والموظفين فى الأجهزة المحلية ، ماعدا القرارات التى تتخذها مجالس المدن أو الأقاليم ، والتى طبقاً للقانون لا بد أن تقررها هذه المجالس نفسها .

ولا تدخل أعمال المحاكم فى اختصاصه ، بينما تدخل أعمال القوات المسلحة فى اختصاص المفوض البرلمانى الحربى . ويلاحظ أن أول مفوض انشئ فى الترويج سنة ١٩٥٢ كان منصب مفوض برلمانى حربى أما الآن فيوجد منصبان أحدهما مفوض برلمانى مدنى ، وآخر حربى (١) .

وليس للمفوض أن يرفع الدعوى ضد الموظف العام وإن كان تدخله عادة يؤدي إلى رفع الظلم الواقع .

Os, Anvdar, "The Ombudsman in Norway", Official Document (1965), p. 16.

ويقدم المفوض تقريراً سنوياً للبرلمان بعد دراسته مع اللجنة البرلمانية للعدل .
ولا يلقى منصب المفوض في الترويج اهتماماً من الصحافة كما أنه لم تقم عند
أنشائه أية عقبات أو اعتراضات ضده من جانب الموظفين العموميين .

المفوض خارج العالم الاسكندنافي

• — نيوزيلاندا :

أنشئ نظام المفوض البرلماني في نيوزيلاندا سنة ١٩٦٢ وبدأ المفوض يمارس
اختصاصاته أول أكتوبر سنة ١٩٦٢ وقد جاء نظام المفوض النيوزيلندي متأثراً
بنظام المفوض الدانمركي . ويمينه الحاكم العام بناء على ترشيح مجلس النواب .
ويبقى في منصبه نفس مدة البرلمان ، ويمكن للحاكم العام إنهاء خدمته أو
وقفها بناء على اقتراح مجلس النواب ، وذلك بسبب عجز بدني يصيبه أو إفلاسه
أو إهمال أداء واجبه ، وسوء تصرفه . ويقرر القانون أن « يطلق عليه مأمور
التحريات ويسمى أمبودسان »

ولا يشترط فيه شروط معينة ، والمفوض الحالي محام ودبلوماسي سابق
ويعمل معه ثلاثة أشخاص يشترط أن يكون أحدهم ذا خبر قانونية .
ويدفع المواطن ما يعادل ٢ ١/٢ دولار لرفع شكواه للمفوض ، ويمكن الإعفاء
من هذا الرسم ، وكثيراً ما يعفى المواطنون من دفعة .

ويقتاضي المفوض مرتباً تحدده الحكومة وهو لا يصل لمرتب رئيس المحكمة
العليا . وعليه مسئولية تخرى وبحث أى قرار أو اقتراح حتى إذا كان الاقتراح
مقدماً لأحد وزراء التاج ، وكذلك تخرى أى فعل أو امتناع عن فعل ، يلحق
أضراراً بالأفراد أو بالجماعات .

وتصله حوالي ٧٠٠ شكوى سنوياً، ويثبت حق المواطن في حوالي ١٩٪ من الشكاوى التي تتم دراستها. وله حق القيام بجولات تفتيشية على الأجهزة الحكومية المختلفة، وهو نادراً ما يقوم بالتفتيش بناءً على وصول شكوى، كما أنه نادراً ما يقدم هو بنفسه شكوى.

وله حق دراسة أية وثائق أو ملفات إلا إذا قرر المدعى العام أن في الاطلاع عليها تهديداً لسلامة وأمن الدولة أو إذاعة أسرار مجلس الوزراء.

ويخرج من اختصاصه أعمال المحاكم وأغلب أعمال القوات المسلحة، وبمقتضى تعديل في سنة ١٩٦٨ أدخل في اختصاصه بعض المسؤولية عن أعمال المجالس المحلية بالنسبة للتعليم والمستشفيات، وليس له حق رفع الدعوى ضد الموظف العام ولكن إذا ثبت تقصير أو سوء تصرف الموظف، للمفوض إحالة الأمر لذوى الاختصاص.

ويقدم مأمور التحريات في نيوزيلاندا تقريراً سنوياً للبرلمان. وتهتم الصحافة بهذا التقرير، كما أنها لا تنشر إلا الحالات التي يرسلها المفوض لها مع السماح بنشرها^(١).

٦ — جمهورية ألمانيا الاتحادية .

وفي ألمانيا أضيفت إلى الدستور في ١٩ مارس سنة ١٩٥٦ مادة ٤٥ ب تقضى بإنشاء منصب Wehrbefeehltrgg وهو يقابل منصب

(1) Davis, A. G. "Le Commissaire Parlementaire en Nouvelle Zeland", Revue de la Commission Internationale de Juristes No : 1, (1962), No : 2, (1963).

Mitlitie Ombudsman في السويد أى منصب مفوض الشئون الحربية . وهو يتلقى الشكاوى التي يتقدم بها رجال القوات المسلحة ، الذين يمكنهم التقدم بها اليه رأسا خارج كل خطوط السلطة الرسمية . ويمكن أن يحيل اليه البرلمان Bondestag أمرا لدراسته أو موضوعا معيناً في اختصاصه لإبداء الرأي فيه .

وتدل التقارير الأخيرة أن انشاء مثل هذا النظام قد دعم ثقة الجندي العادي في السلطات والقيادات التي يعمل معها ، رغم أن هذا النظام لم يلق النجاح المترقب له عند بدء إنشائه . وقد اضطر أول مفوض حربي — وكان أحد رجال الجيش — إلى الاستقالة سنة ١٩٦١ . كما اضطر سلفه أيضاً إلى الاستقالة في سنة ١٩٦٤ ، وكان كذلك من رجال الجيش .

وفي ١١ ديسمبر ١٩٦٤ أخفق البرلمان محامياً مدنياً ليقوم بأعمال المفوض ومازال يباشر اختصاصاته بنجاح واستمرار^(١) .

٧ — المملكة المتحدة :

وفي المملكة المتحدة قامت مناقشات عديدة حول أنشاء مثل هذا المنصب وشكلت لجان عدة لدراسته^(٢) وانتهت هذه الدراسات بصور قانون المفوض البرلماني في سنة ١٩٦٧ ، ومارس أول مفوض اختصاصاته أول ابريل سنة ١٩٦٧ :

ويقوم القاج بتعيينه بناء على اقتراح الحكومة .

(1) Langord, Georger, "l'Experience Allemande de l'Ombudsman Militaire", la revue Administrative, Janvier—Fevrier, 1964
Chapman, Brian "The Ombudsman" P.A., London, Winter (1960).

(2) Hunter A.A. de G. "Un Ombudsman en Grande — Bretagne, Revue de la Commission Internationale de Juristes, No : 1, (1962), pp. 161 — 171.

وليس هناك مدة معينة للخدمة ولكنه يخرج من الخدمة ببلوغه سن التقاعد أى ٦٥ سنة . وله أن يطلب إعفائه في منصبه كما يمكن عزله بعد موافقة مجلس العموم واللوردات . ولا ينص القانون على اشتراط مؤهلات معينة في شاغله ، ويشغله الآن السير اودموند كومتون الذى كان يشغل منصب المحامى والمراجع العام .

ويقتضى المفوض مرتباً يحدده البرلمان . ويعمل معه في مكتبه حوالى ٦٠ موظفاً كلهم معارون من الأجهزة الادارية المختلفة ولا يوجد بينهم محامون . ولا يقتضى المكتب رسوماً نظير أعماله . ويقوم المفوض بدراسة الشكاوى التى يقدمها الأفراد وتصله عن طريق أعضاء البرلمان .

ويصله سنوياً حوالى ١٠٠٠ شكاوى وقد ثبت سوء استعمال السلطة في حوالى ١٠٪ من الحالات المدروسة . وليس من اختصاص المفوض الإنجليزى المبادأة بالتحقيق ، كما ليس له مقاضاة موظف عام أو المطالبة بمقاضاته .

ولا يشمل اختصاصه الحكومات المحلية ، كما أنه لا يشمل أعمال المحاكم أو أعمال القوات المسلحة . بل يقتصر على الشكاوى المقدمة بناء على سوء تصرف في الأعمال الإدارية التى تقوم بها الحكومة ، وهذه تصله عن طريق أعضاء البرلمان .

ويقدم المفوض تقريراً سنوياً للبرلمان تغطيه الصحافة . ولم يلاق المنصب أية معارضة من الموظفين منذ إنشائه ، ولعل ذلك راجع لدراسته دراسة وافية قبل الأخذ به .

٨ — ولاية هاواى :

صدر قانون الامبودسمان في هاواى في ٢٣ يونيو سنة ١٩٦٧ ، وتم تعيين أول مفوض في ١٧ أبريل سنة ١٩٦٩ ، وبدأ يمارس اختصاصاته في أول يوليه سنة ١٩٦٩ .

وبعين المفوض في هاواي لمدة ست سنوات يمكن تجديدهما مرتين فقط .
ويقوم بانتخابه البرلمان بأغلبية الأصوات لكل مجلس ، ويتم التصويت في جلسة
مشتركة للمجلسين . ويمكن عزله وإيقافه عن طريق أغلبية ثلثي أعضاء البرلمان ،
بسبب الإهمال أو سوء التصرف أو بسبب إصابته بمرض .

ولا يشترط القانون توافر مؤهلات في المفوض ويشغل هذا المنصب حالياً
«هرمان دوا» وهو محام سابق والمدير السابق لمكتب الإحالة البرلمانية، ويتقاضى مرتباً
يقرره البرلمان وهو حالياً ٢٧٥٠٠ دولار سنوياً ، ويعادل مرتب قاضي الاستئناف .
ويعاونه في عمله ثلاث أفراد . ولا يتقاضى المكتب رسوماً مقابل خدماته ،
والمفوض حق التحري عن الأعمال الإدارية في أي وزارة أو مصلحة قد يتسبب
منها ضرر لأي شخص ، وهو يتلقى الشكاوى من الجمهور، كما له حق المبادأة برفع
الشكاوى . وله أيضاً حق القيام بجولات تفتيشية في الأجهزة الحكومية المختلفة
وعلى المستويات المحلية المختلفة ، ولا تدخل في اختصاصه أعمال المحاكم . ويلاحظ
أن المسائل الحربية تدخل في اختصاص الحكومة الفدرالية، وعلى ذلك فليس هناك
مجال لدخولها ضمن اختصاص مفوض الولاية، ولكن يدخل في اختصاصاته الرقابة
على أعمال رجال الأمن والدفاع التابعين للولاية .

ولايات كندا

ومن ولايات كندا العشر ، أخذت ولايات أربع بنظام المفوض ، بينما تبحث
بقية الولايات إمكان الأخذ به ، وتدرس الحكومة الفدرالية كذلك اقتراحاً
بإنشائه . .

والولايات التي أخذت به . هي حسب ترتيب الأخذ بالنظام : نيويورك
بمقتضى قانون الأمبودسمان الصادر في ١٩ مايو سنة ١٩٦٧ ، ثم ولاية البرتا في نفس

السنة بمقتضى قانون أول يوليه سنة ١٩٦٧ ، وبعدها ولاية كويبك بقانون ١٤ نوفمبر سنة ١٩٦٨ ، وأخيراً ولاية مانيتوبا فى إبريل سنة ١٩٧٠ .

وهذاك أوجه شبه ونقاط اختلاف بين أنظمة هذه الولايات . ولذلك فإننا سندرس خصائص كل نظام على حده ، ثم نجمل النقاط التى يشترك فيها النظام فى كل الولايات الأربع .

ومما هو جدير بالذكر فى هذا المجال أن اهتمام كندا بنظام المفوض وصل إلى حد الدعوة إلى عقد أول مؤتمر دولى للمفوض البرلمانى ، وهو المؤتمر الذى عقده جامعة كالجارى فى بانف فى أواخر يونيه سنة ١٩٧٠ .

٩ — ولاية البرتا :

أخذت به ولاية البرتا فى قانون يوليه سنة ١٩٦٧ ، وبدأ أول مفوض باختصاصاته فى أول سبتمبر سنة ١٩٦٧ . وبذلك كان أول مفوض فى أمريكا الشمالية بأشر اختصاصات منصبه (رغم أن نيورونزوويك سبقت البرتا فى استصدار قانون الإنشاء) ويمين المفوض فى البرتا لمدة خمس سنوات ويعينه الحاكم بناء على اقتراح المجالس التشريعية ، ويكون عزله وإيقافه بنفس الطريقة بسبب عجز أو إهمال فى أداء واجبه أو سوء تصرف أو إفلاس ، ولا يشترط القانون أية مؤهلات معينة فى شغل المنصب ، ويشغله حالياً المدير السابق لإدارة بوليس الخيالة القومى ، وكان قد ترك منصب فى ١٥ أغسطس من نفس السنة .

ويعاونه فى عمله أربعة موظفين أحدهم قانونى ، ومعهم أربعة كتابيين . ولا يعاضى المكتب رسوماً نظير خدماته ويتقاضى المفوض مرتباً يحدده البرلمان .

ومهامه الرئيسية هى تحرى أى قرار أو اقتراح أو أى عمل أو امتناع عن عمل له صلة بالقصرات الإدارية وله تأثير على الأفراد أو الجماعات .

وقد وصله خلال سنة ١٩٦٨ حوالي ٥٣٥ شكوى تبين بالبحث جدوى ثلثها .

والمفوض حق القيام بجولات تفتيشية على الأجهزة الحكومية . وقليل منها فقط يقوم به المفوض بناء على شكوى تصله من الجمهور . فهو يقوم بهذه الزيارات عادة مبادأة منه بالتفتيش على أعمال الأجهزة الحكومية .

وله حق بحث ودراسة كل الوثائق التي يريد الاطلاع عليها بمسافى ذلك محاضر جلسات الاجتماعات ، إلا إذ قرر المدعى العام أن فى ذلك إذاعة لأسرار المجلس التنفيذي أو إحدى اللجان التي تتعلق عملها بالأمن القومى ، أو أن فى إذاعته مساساً بالصالح العام .

وقد لاقى النظام معارضة طفيفة من الموظفين العموميين عند بدء بحث إنشائه ، ولعل ذلك راجع لأنه كان أول تجربة من نوعها فى أمريكا الشمالية . وتهتم الصحافة اليوم بتغطية الحالات التي لها أهمية بالنسبة للجمهور ، كما تهتم بالتقرير السنوى الذى يقدمه المفوض سنوياً إلى الهيئة التشريعية .

١٠ — ولاية نيوبرونزويك :

أنشئ النظام بها بمقتضى قانون ١٩ مايو سنة ١٩٦٧ . وبدأ أول مفوض ممارسة مهام منصبه فى ١١ أكتوبر سنة ١٩٦٧ . ويلاحظ أن النظام جاء متأثراً إلى حد كبير بنظام نيوزيلندا .

ويكون تعيين المفوض عن طريق الحاكم بناء على اقتراح الهيئة التشريعية لمدة عشرة سنوات . ويمكن إيقافه أو عزله بواسطة الحاكم بناء على اقتراح السلطة التشريعية .

ولا يشرط القانون أية مؤهلات معينة في شاغله ، ويشغله حالياً مدير سابق لإحدى الجامعات . ويعاونه في مكتبه سكرتير يجيد كلا اللغتين الإنجليزية والفرنسية ومستشار قانوني يعمل بعض الوقت .

ولا يدفع المواطن أية رسوم نظير إتيجائه للمكتب . ويتقاضى المفوض مرتب قاضى المحكمة العليا .

والمفوض مسئول عن « تحرى تطبيق أى قانون بواسطة وزارة أو مصلحة أو شخص ، يتظلم منه أحد المواطنين » . وقد تلقى خلال سنة ١٩٦٨ حوالى ٤٧٠ شكوى ، تبين حق المواطنين فى ٤٣ ٪ من الحالات التى تم بحثها . وللمفوض المبادأة بالقيام بحملات تفتيشية على الأجهزة الحكومية ، ولها يقوم بهذه الحملات بناء على الشكاوى المقدمة إليه .

وله حق الاطلاع على كافة الوثائق حتى الداخلى منها . إلا إذا قرر المدعى العام عكس ذلك لأسباب تتعلق بالأمن القومى أو الصالح العام .

ولم يلاق النظام أية اعتراضات عند إنشائه . وتهتم الصحافة بنشر الحالات الهامة وتغطية التقرير السنوى .

١١ - كوبيك :

وفى كوبيك قامت عدة دراسات ومناقشات حول إنشاء نظام المفوض . وأخيراً أخذت به الولاية فى ١٤ نوفمبر سنة ١٩٦٨ ، وتم تعيين أول شاغل لمنصب « المدافع العام » فى أول مايو سنة ١٩٦٩ . ويكون تعيينه لمدة خمس سنوات . عن طريق الهيئة التشريعية بناء على اقتراح رئيس الوزراء وبشرط موافقة ثلثى أعضاء البرلمان . ويمكن كذلك عزله من منصبه بموافقة ثلثى أعضاء البرلمان .

ولا يشترط قانون الانشاء صراحة أية مؤهلات معينة فى شاغل المنصب

ولكن يشترط فيه ضمنا الشروط الواجب توافرها في القضاء . ويشغله حاليا بحام سابق كان يشغل منصب عميد كلية الحقوق في جامعة لافال ، ويعاون المفوض في مباشرته اختصاصاته ثمانية أشخاص [مع احتمال جعلهم ١٦ شخصا] .

ولا يدفع المواطن أية رسوم مقابل التجائه إلى مكتب المفوض .

ويتمقاضى المفوض راتبا سنويا يحدده البرلمان (حاليا ٣٠٠٠٠ دولار)
ويقدم سنويا بتقرير عن أعماله للبرلمان . ومسئوليته الأساسية هي تحرى أى عمل إدارى قام به موظف يعمل بأية وزارة أو مصلحة حكومية تسبب عنه ضرر لأى مواطن . ولكن ليس له القيام بجولات للتفتيش على أعمال الأجهزة الحكومية .

ولم يلق النظام أية معارضة من الموظفين العموميين عند إنشائه .

وقد لاقى النظام اهتماما كبيرا من الصحافة خلال سنوات تكوينه .

١٢ — ولاية مانيتوبا

أخذت مانيتوبا بهذا النظام فقط في أول أبريل سنة ١٩٧٠ ولم تصدر عنه أية تقارير أو نشرات . وفي خطاب خاص من مفوض هذه الولاية يقرر المفوض أنه خلال الثلاثة أشهر الأولى من انشاء مكتب المفوض وصله ٢٠٠ شكوى ، تبين بالبحث أن مائه منها خارج اختصاصه والمائة الأخرى منها فقط محل البحث .

حق الاتهام وحدود الاختصاص :

ويلاحظ هنا أنه ليس المفوض فى أية ولاية من ولايات كندا حق اتهام الموظف العام . ولكن فى كل من البرتا ونيوبرونزويك ، للمفوض عند ثبوت خطأ الموظف إحالته لأهل الاختصاص لمساءلته .

ويلاحظ كذلك أنه ليس لأية من الولايات الثلاث أى اختصاص على السلطات المحلية ولا على أعمال المحاكم .

أما أعمال القوات المسلحة فهي تخرج بطبيعة الحال من دائرة اختصاص الولايات ، إذ أنها من ضمن اختصاص الحكومة الفدرالية وحدها .

دول العالم الثالث

١٣ — الهند

وفي الهند قامت لجنة الإصلاح الإدارى ، ضمن أعمالها ، بدراسة شكاوى الجمهور وكيفية إمكان الاستفادة منها فى كل من الإصلاح الإدارى وفى رفع الظلم عن المواطنين وحمايتهم .

وقدمت اللجنة اقتراحها بإنشاء نظام يقابل نظام المفوض . وانتهت دراسته بإصدار قانون رقم ٥١ لسنة ١٩٦٨ . وهو يشابه إلى حد كبير القانون الذى أقرته اللجنة ، إلا أنه لم يعتمد ليشمل العاملين فى حكومات الولايات ، كما أنه كان أكثر شمولاً إذ لم يقتصر على أعمال فئة معينة فى السلم الإدارى بل شمل كافة الموظفين العموميين بما فى ذلك الوزراء (١) .

وفي الهند يطلق على المفوض اسم « لوكبال » ويعينه رئيس الجمهورية بعد التشاور مع كبير القضاة ورئيس المعارضة بالبرلمان وذلك بغرض « رقابة الأعمال الإدارية التى تقوم بها الحكومة أو المؤسسات العامة فى المجالات المدنية » . ويشمل مكتب المفوض كذلك عدداً من النواب يعاونونه فى القيام بأعماله ، ويطلق عليهم

(1) The lokpal and lokayuktas Bill, Bill No. 51, 1968.

Lokayuktas ، وهؤلاء يقوم رئيس الجمهورية بتعيينهم بعد التشاور مع المفوض . وتنتهى خدمة المفوض بانقضاء مدة التعيين ، أو بتقديم استقالته إلى رئيس الجمهورية ويمكن عزله من منصبه بسبب سوء تصرفه أو بسبب إصابته بعجز ، ويعزله رئيس الجمهورية لهذين السببين فقط . ويقرر قانون الإنشاء أن يراعى فى تحديد راتب المفوض وبدلاته مرتب قضاء المحاكم العليا فى الهند . ويشمل اختصاصه كافة الموظفين العموميين التابعين للحكومة المركزية فى سائر ولايات الهند أى أنه على مستوى الدولة . ويقرر قانون الإنشاء أن يشمل كذلك الموظفين العموميين الذين يعملون فى خارج الهند .

ويعين المفوض فى الهند لمدة خمس سنوات ، ويجوز إعادة تعيينه مرة أخرى واحدة فقط . والمفوض يحرى أية أعمال داخل اختصاصه سواء وصلتته شكوى بخصوصها أو لم تصله ، إذا ما اعتقد أن فيها سوء تصرف سواء بالعمل أو بالامتناع عنه .

ولا يتحرى المفوض الحالات التى يمكن حلها عن طريق آخر ، كما أنه لا يتحرى الشكاوى التى تصله بعد ١٢ شهر من حدوث الوقائع المشكو منها إلا إذا أقضته الشاكى بأسباب وجيهة مفعته عن تقديم شكواه طوال هذه المدة .

ولا يدفع المواطن أية رسوم مقابل خدمات المفوض . ولكن عليه أن يرفق بشكواه سائر الوثائق التى تثبت حقه .

وإذا ما اقتنع المفوض بحق الشاكى وثبت له تقصير الموظف ، فإنه يكتب تقريراً عن الحالة يرسله للجهات المختصة وهذه يلزمها القانون أن ترد على المفوض بالقرار الذى اتخذته الحالة فى ميعاد لا يتجاوز ثلاثة أشهر من ارسالة . فإذا ما اقتنع المفوض بما اتخذته الجهات المختصة من إجراءات ، عليه اعتبار الحالة

منتهية واخطار الشاكي بتصرف الجهة المختصة . . أما إذا لم يقتنع بتصرف الجهة المختصة فإنه يرفع تقريراً عن الحالة إلى رئيس الجمهورية ، وله أيضاً إذا أراد أن يعلن الشاكي بالموقف .

ويقدم المفوض تقريراً سنوياً إلى رئيس الجمهورية ، ويلاحظ هنا أن القانون يحتم على المفوض في الحالات التي يوجد بها أى اتهام أو لوم موجه إلى أى شخص أو أية جهة سواء كانت وزارة أو مصلحة أو غيرها — يحتم على المفوض أن يضمن تقريره أيضاً دفاع المشكو منه .

ولا يدخل في اختصاص المفوض السلطات المحلية ولا أعمال القوات المسلحة.

١٤ — فنزانيا :

في فنزانيا ينظم مكتب الأمبودسان وعمله كل من الفصل السادس من دستور سنة ١٩٦٥ والقانون رقم ٢٥ الصادر في ٧ مارس سنة ١٩٦٦ .

وقد جاء إنشاء هذا النظام بناء على دراسات اللجنة التي دعاها الرئيس نيريري في ٢٨ يناير سنة ١٩٦٤ « لوضع أسس دولة ديمقراطية ذات تنظيم سياس واحد » . وقد حرصت هذه اللجنة في مداولاتها على أن تضع ضمانات لحقوق المواطنين وأكدت مسئولية الدولة في حماية الأفراد ضد أى تعسف ومن ضمن ما جاء في تقارير هذه اللجنة :

« أنه إذا كان من الواجب تحرير المواطنين للقيام بواجباتهم والتمتع بحقوقهم ، فإنه لا بد من تأمينهم ضد تعسف الجهات الإدارية في استعمال سلطاتها » .

وإلى جانب وجوب حماية المواطنين وحقوقهم من تعسف أو أخطاء السلطة التنفيذية، فإن تقرير المفوض الحالى يبين بعض الظروف الهامة التى أدت إلى الأخذ بهذا النظام فى تنزانيا، ومنها « قيام الدولة على حزب واحد، ومجلس تشريعى واحد ورئيس واحد للجمهورية » « مما يستلزم انشاء الضمانات الكافية وإلى جانب ذلك فإن قادة الأجهزة التنفيذية أعضاء فى التنظيم السياسى الأعلى أو المؤتمر القومى » وبذلك فأهم يتغلغلون فى رسم السياسات وفى تنفيذها مما يعطيهم سلطات واسعة الحدود (١) .

ويختلف المفوض فى تنزانيا - ويسمى « مأمور التحريات » - عن مقابله فى الدول الاسكندنافية فى أنه لا يعتبر مفوضاً من قبل البرلمان أو ممثلاً له فى ممارسة سلطته ومسئوليته فى الرقابة ولكنه فى الواقع هيئة تحريات مستقلة ضمن لها الدستور قدراً كبيراً من الاستقلال والحرية وهى تعمل تحت لواء رئيس الجمهورية ولها حق التدخل فى أعمال الإدارة ولكن ليس لها اختصاصات تنفيذية ومع ذلك يستعمل فى الإشارة إليه اسم أمبودسمان .

ويشغل منصب المفوض فى تنزانيا ثلاثة أشخاص يمد أحدهم رئيساً . وكان يبقى فى منصبه - بناء على الدستور - لمدة سنتين غير قابلتين للتجديد أما الآخران فإن أحدهما يترك منصبه بعد سنة والآخر بعد السنة الثانية ، وبذلك كانت أقصى مدة يمكن أن يقضيها المفوض فى منصبه سنتين .

وفى أول يولية سنة ١٩٦٨ صدر تعديل دستورى أصبح من الممكن بمقتضاه

(١) وهذا الوضع أدى إلى قيام مثل يردده أهل تنزانيا بلغتهم السواحيلي تعبيراً عن شعورهم هذا وهو: إذا ذهبت إلى هذا المكتب قابلت ثانو .. وإذا ذهبت إلى تلك الحكومة وجدت ثانو .. إن ثانو فى كل مكان وأى مكان. وثانو هو اسم اللجنة التنفيذية العليا للحزب .

أن يعاد تعيين المفوض ، مع ملاحظة أن المفوض الذى يشغل المنصب مدة أربع سنوات لا يمكن إعادة تعيينه إلا بعد مرور سنتين على آخر تاريخ شغل فيه المنصب .

ولا يشترط الدستور شروطاً أو مؤهلات معينة فى شاغل المنصب . ولا يشترط الدستور ولا القانون دفع أى رسوم مقابل تحرى الشكاوى التى يرفعها المواطنون . ويتقاضى رئيس لجنة المفوضين راتباً سنوياً قدره ٣٠٠٠ جنيه بينما يتقاضى كل من المفوضين الآخرين مبلغ ٢٠٠٠ جنيه .

ويدخل فى اختصاص المفوض كافة أعمال الأجهزة الإدارية وكذلك أعمال المحاكم فيما عدا الأحكام والقرارات القضائية . ويخرج من اختصاصه كل من رئيس الجمهورية - نظراً لأنه هو الذى يقرر فى النهاية ما يجب اتخاذه فى الأحوال المدروسة . ورئيس الهيئة التنفيذية فى زربار - وكذلك يخرج من اختصاصه القوات المسلحة .

وللمفوض تحرى أى تصرف أو إجراء ، أو عمل ، أو امتناع عن عمل « يؤدى إلى ضرر بالمواطنين أو بالصالح العام » .

ولا يملك المفوض سلطة تعديل قرارات الموظف ولكن له أن يطالبه بتعديل قراره ، فإذا امتنع - وهو ما يندر عملاً - فللمفوض أن يرفع تقريراً ضد هذا الموظف إلى رئيس الجمهورية .

وتنص الفقرة الثالثة من قسم ٦٧ دستور سنة ١٩٦٥ أن على المفوض أن يرفع لرئيس الجمهورية تقريراً عن كل حالة وعما اتخذ من إجراءات وقرارات حيالها . ويقرر قسم ١٥ مادة ١ من قانون رقم ٢٥ ، أنه لا بد أن يبين التقرير عن الحالة التصرف الذى اتخذته الموظف المتحرى عنه لتصحيح أو تحسين الوضع

المشكو منه ، سواء كان هذا الوضع تصرفاً معيناً ، أو عملاً ، أو امتناعاً عن عمل . ويوقع المفوضون الثلاثة هذه التقارير .

وفي العمل فإن المفوض لا يرفع لرئيس الجمهورية الحالات التي يعتقد ألا قيمة لها . وللمفوض أن يقترح على رئيس الجمهورية إنذار الموظف أو تنزيل درجته ، أو نقله أو فصله . وإذا تسكونت في المخالفة أركان الجريمة له اقتراح محاكمته .

وإلى جانب تقارير الحالات هذه فإن الدستور يلزم المفوض بأن يقدم تقريراً سنوياً - للبرلمان في حوالى ٢٠ يونيو من كل سنة يبين فيه نشاطه خلال الاثنى عشر شهراً السابقة . ويحتم قسم ١٧ بند ٣ من القانون رقم ٢٥ الأيذكر المفوض في التقرير أسماء للأشخاص الذين تم التحرى عن أعمالهم .

ويعارس المفوض سلطاته إما بتوجيهات من رئيس الجمهورية ، وإما بناء على شكاوى الجمهور - وهذه يمكن أن تصله ككتابة أو مشافهة ، وإما بناء على ما يصل إلى علمه من أى مصدر آخر مثل الصحافة وغيرها .

والتحريرات التي يقوم بها المفوض تعتبر سرية ، ولا يجوز أن يحضر تحقيقاته الجمهور أو الصحافة ، ولكن المفوض ينشر في بعض تقاريره نماذج من الحالات التي يدرسها .

وخلال السنة الأولى التي مارس فيها المفوض أعماله أى سنة ٦٦ - ٦٧ وصل المفوض ٦٢٧ حالة ، رفض منها ٤٤١ لعدم الاختصاص ، كما رفض منها ٦٢١ إما لتفاهتها وإما لأنه من الممكن معالجتها بوسائل أخرى .

ويؤكد تقرير المفوض في سنة ١٩٧٠ أن إحدى الصعوبات التي لاقاها كانت هي جهل الأفراد بالحقوق التي ينحولها لهم هذا النظام ، ولذلك فإنه تحتم القيام بخطة إعلامية واسعة ، لم تقتصر على الجرائد - بسبب ارتفاع نسبة الأمية ،

وكذلك لم تقتصر على وسائل الإعلام السمعية أو البصرية مثل الراديو أو التلفزيون لأن أغلبية المواطنين لا يملكونها ؛ وإنما عن طريق عقد اجتماعات ومؤتمرات على كافة المستويات ، الهدف منها توعية المواطنين بحقوقهم في الشكوى من سوء التصرفات الإدارية .

دول مازالت تبحث النظام

تجرى حالياً دراسات أو مناقشات في عدد من الدول التي تذكر في الأخذ بهذا النظام . . . ومنها بلجيكا وهولندا وأستراليا وإيرلندا .

١٦ — بلجيكا :

يدرس البرلمان البلجيكي حالياً مشروع قانون بإنشاء نظام المفوض البرلماني في بلجيكا ونتجبه التقارير إلى الاعتقاد بقرب إنشاء هذا النظام بل أن الرئيس الأعلى لمجلس الدولة البلجيكي كان قد قرر في مؤتمر القانون المقارن الذي عقد في أوبسالا بالسويد في أغسطس سنة ١٩٦٦ أنه من غير المتصور ألا يقر البرلمان البلجيكي هذا النظام .

وقد سبق أن تقدم أحد أعضاء البرلمان البلجيكي بمشروع قانون سنة ١٩٦٥ بإنشاء نظام « محامي الدولة » .

وكان هذا المشروع مكوناً من ست مواد تؤكد الحاجة إلى إنشاء هذا المنصب للقائد من حسن تطبيق القوانين وعدم تعسف السلطات في استعمال السلطة ولحماية حقوق الأفراد وضمائم حريات المواطنين .

والقانون المعروض حالياً أكثر شمولاً وهو يتكون من ١٨ مادة تحدد

كيفية اختيار المفوض ومدة خدمته وكيفية إنهاؤها ، وتوضح حدود اختصاصاته وكيفية ممارسته لأعماله ، وهو يقرب في كثير من نصوصه من النظام السويدي .

وتؤكد المذكرات التفسيرية المقدمة مع هذا المشروع أهمية هذا النظام والحاجة إلى الأخذ به تأكيذاً لحقوق الإنسان التي تدعو إليها هيئة الأمم وضماناً للحريات الأفراد وللحد من تعسف ذوى السلطات .

١٧ — هولندا :

تكونت في هولندا في يونية سنة ١٩٦٠ تحت رعاية إحدى هيئات حزب المال (هيئة بكان) لجنة خاصة لدراسة وسائل حماية حقوق المواطنين ضد تعسف الأجهزة الإدارية .

وفي مارس سنة ١٩٦٣ تقدمت هذه اللجنة باقتراحات قريبة الشبه بنظام المفوض البرلماني وأطلقت عليه *Kommissaris—Generaal Voor Bezwaren* (*Commissaire General aux Reclamations*)

وفي هذه الأثناء كانت الجمعية الهولندية للقانون الإداري قد كونت لجنة خاصة للقيام بدراسة إمكان الاستفادة من تطبيق نظام مقابل لنظام المفوض السويدي في هولندا ، وتبين مدى اتفاق مثل هذا النظام مع الأوضاع القائمة في هولندا ، ومع قيم وأسايب المجتمع الهولندي .

وفي يونية سنة ١٩٦٤ تقدمت اللجنة بتقريرها الذي أيدت فيه إنشاء نظام

(I) Kamer Van Volksvertegen Woordig ers, Chambre des Représantants, Session 1966—1967, 304 No. 1. p:p 59—67

المفوض البرلماني في هولندا . وبناء على هذا الاقتراح يكون تعيين هذا المفوض Vertouwensman عن طريق اللجنة بناء على اقتراح مجلس النواب . وتقرح هذه اللجنة ثلاثة أشخاص يتم من بينهم اختيار الشخص الذي يحصل على موافقة كل من مجلس النواب ونائب رئيس مجلس الدولة ، ورئيس محكمة النقض ، ورئيس محكمة الاستئناف . على أن يخرج هؤلاء الأفراد من اختصاص رقابة المفوض . وقد لاقى هذا الاقتراح قبولا كبيرا وإن كان لم يتم الأخذ به الآن .

١٨ — الولايات المتحدة:

وفي الولايات المتحدة تقدم أحد أعضاء الكونجرس عام ١٩٦٤ باقتراح يدعو لإنشاء نظام يقابل نظام المفوض ، ويكون الغرض منه ضمان عدم استبداد السلطة التنفيذية وطمأنة الأفراد إلى حقوقهم . وقد تارت مناقشات عديدة حول جدوى تطبيق النظام بالولايات المتحدة^(١) .

كما نادى بعض الكتاب بوجوب الأخذ بهذا النظام في كل من الولايات المتحدة وكندا^(٢) . وكان الشك في نجاح هذا النظام في الولايات المتحدة راجعا إلى اعتبارين أساسيين : أولا أنه قد ينتقل إلى منصب حزبي تقحم فيه الاعتبارات السياسية والتيارات الحزبية ، مع أن أساس نجاح نظام المفوض هو الحيادة التامة والنزاهة المطلقة . وثانيا أن حجم الميدان المطلوب رقبته وضخامته

(I) Kirchheiner H.H. "Een Ombudsman Nederland" Nederlands Juristenblad. 15 Augustus (1964) Afl. 28 L 12. 1964 tot 769.

(I) Reuss. "An Ombudsman for America" N Y The New York Times Magazin: Sept. 13:1964..

(2) D. Rowat "Ombudsman for North America, Public Administration Review, Vol. 25 Des, 1964 p. 235

وتعدد الأجهزة التي تشملها هذه الرقابة ، قد يؤدي إلى أن يصبح مكتب الامبودسمان ذاته جهازا كبيرا « بيروقراطيا » ومعقدا ، وبذلك يفقد الهدف الأول من وجوده ، وعاملا هاما من عوامل تحقيق نجاحه .

وفي سنة ١٩٦٧ قررت ولاية هاواي الأخذ بهذا النظام وبذلك أصبحت أولى الولايات المتحدة أخذاً به ، وتدرس الآن غيرها من الولايات تطبيق هذا النظام ، كما تفكر الحكومة الفيدرالية جديداً في تطبيقه .

دولة قررت عدم الأخذ بالنظام

سويسرا :

وقد درست سويسرا سنة ١٩٦٢ إنشاء نظام للمفوض عندما تقدم أحد أساتذة القانون (هاتنر مارتى) بهذا الاقتراح بمناسبة تعديل الدستور . وبعد أن درست له لجنة مختصة ، تقدمت هذه اللجنة باقتراح يقتضى إنشاء نظام للمفوض المدني وآخر للمفوض الحربي ، وذلك لرقابة كل من الأعمال الإدارية في الأجهزة المدنية ، وفي القوات المسلحة على التوالي .

وقد كان المقترح أن تقوم الجمعية الفيدرالية بتعيينهما بناء على اقتراح المجلس الفيدرالي (وهو الذي يتولى مجتمعا رئاسة السلطة التنفيذية الفيدرالية) .

وقد كادت الجمعية التشريعية تأخذ بهذا التعديل لولا الضجة المشهورة التي أثارته في ذلك الوقت فضيحة طائرات الميراج المقاتلة . مما أدى إلى التمكن في دراسة وسائل الرقابة التشريعية على أعمال السلطات التنفيذية . وفي ١٣ أبريل سنة ١٩٦٥ تقدمت اللجنة المختصة بتقريرها الذي رفضت فيه إنشاء نظام يقابل نظام الأمبودسمان السويدي الذي يستقل فيه شخص واحد بمهمة الرقابة ،

وقدمت اللجنة اقتراحها بتفصيل إنشاء نظام تكون فيه مهمة الرقابة في يد مجموعة من الأفراد ، واقترحت هذه اللجنة إنشاء لجنة خاصة يختارها المجلس الفيدرالى ولجنة أخرى يختارها مجلس الولايات وهذه اللجان تتولى الرقابة على أعمال الأجهزة الإدارية وأيضاً على أعمال المحاكم .

وفي ١٧ يوليو سنة ١٩٦٥ قدم المجلس الوطنى هذا الاقتراح إلى المجلس الفيدرالى الذى أثار بعض التساؤلات حول نطاق اختصاص هذه اللجنة وأحيل لدراسته .

وإلى الآن لم تأخذ سويسرا بأى الاقتراحات المقدمة ولا تدل تقاريرها على إنشاء مثل هذا النظام . والذى يبدو من دراسة تقارير المجالس السويسرية ومن مناقشة بعض الأساتذة أن سويسرا قد رفضت أخيراً الأخذ بهذا النظام مسكتفية بالرقابة التقليدية التى يمارسها أعضاء السلطة التشريعية والمحاكم بأنواعها .

الفصل الثالث

الأمبودسمان والمتشابهات

- * مكاتب الشكاوى والمظالم
- * ديوان المظالم
- * الرقابة الإدارية
- * القضاء الإداري

الامبودسمان والمتشابهات

وهناك نظم قريبة بعض الشيء في بعض جوانبها من نظام الامبودسمان مما يؤدي أحيانا إلى الاعتقاد بتقاربها منه ولكنها في الواقع - في تقديرنا - تقصر عن أن تؤدي الادوار المتعددة التي يؤديها نظام الامبودسمان وعن أن يحقق المعاني التي سنسردها فيما بعد .

من هذه الأنظمة ديوان المظالم ، ومكاتب المظالم ، وأنظمة الرقابة الإدارية . وسنعرض هنا نبذة عن كل من هذه الأنظمة في أحد البلدان ، كمثال يوضح عملها وهي مكتب الشكاوى « المظالم » في ليبيا ، وديوان المظالم في المملكة السعودية ، ثم نظام الرقابة الإدارية في مصر . كما سنعرض لدراسة القضاء الإداري الذي قد يرى فيه البعض وسيلة كافية لرفع ظلم الادارة عن المواطنين .

مكاتب الشكاوى والمظالم

في ليبيا أنشئ مكتب المظالم بمقتضى قانون رقم ٤٢ لسنة ١٩٧٠ الذي يقرر أن ينشأ « مكتب المظالم » ويلحق بمجلس قيادة الثورة ويجوز أن تكون له فروع في الوزارات والمحافظة وتنشأ هذه الفروع بقرار من رئيس المكتب بعد التشاور مع المدير أو المحافظ المختص .

ويتكون المكتب من رئيس ونواب له، وعدد كاف من الموظفين، ويكون تعيين الرئيس ونوابه بقرار من رئيس مجلس الوزراء ، ويجوز أن يكون تعيينهم بطريق التدبيل أو الأعاره من بين الموظفين في الحكومة أو الهيئات أو المؤسسات

العامه ، ويندب الموظفون للعمل بالمكتب بقرار من رئيسه بعد موافقة الجهة التي يتبعها الموظف .

اختصاصات المكتب :

ويختص المكتب بتلقى شكاوى وتظلمات الأفراد والموظفين وبحث موضعها ودراستها والعمل على إزالة أسبابها .

كما يختص بالتحقيق في مظالم العهد البائد ، والعمل على رفع المظالم عن من وقعت عليه أو تضرر منها .

ويستهدف المكتب في أداء اختصاصاته العمل على إقرار العدالة وحكم القانون وتحقيق المساواة بين الأفراد ، ورد الحقوق إلى أصحابها ورفع المظالم عن المواطنين ودفع أى تعد أو غصب أو ضرر يلحق بهم أو بأموالهم بغير حق .

وتنص المادة الرابعة من هذا القانون أن لكل ذى شأن أن يتقدم إلى مكتب المظالم بمظلمته أو شكواه أو طلبه ، ولا يشترط في تقديمها أى شكل خاص .

وللمكتب في سبيل أداء مهمته أن يطلب من الجهات المختصة أن توافيه بأية بيانات أو إيضاحات أو أوراق أو مستندات يرى لزومها لدراسة التظلمات أو الشكاوى أو الطلبات . .

كما يكون له أن يستدعى ذوى الشأن لاستيضاح ما يرى لزوما لإيضاحه أو لتقديم ما لديهم من مستندات وأوراق تتعلق بما يقدمونه إليه من تظلمات أو شكاوى أو طلبات .

وعلى الجهات التي يطلب إليها المكتب تقديم أية بيانات أو إيضاحات أو أوراق أو مستندات أو يطلب إليها الرد على الشكاوى والتظلمات أن تجيبه إلى

طلباته في الميعاد الذي يحدده . ويمتبر في حكم التأخر أو التخلف عن تقديم المطلوب أو عدم الرد على طلبات المكتب ، أن يكون ما قدم غير واف ، أو غير متعلق بالموضوع . أو أن يكون الرد مقصودا به المماطلة أو التسويف .

كما أن للمكتب أن يتولى بنفسه التحقيق في المظالم أو الشكاوى التي ترد إليه . وله أن يكلف بذلك جهة من الجهات ذات الشأن أو الاختصاص بموضوع التظلم أو الشكاوى وعلى هذه الجهة أن تقوم بذلك على وجه الاستعجال وتفيد المكتب بالنتيجة .

وإذا تبين للجهة المختصة أن التظلم أو الشكاوى في محلها ، فعليها أن تتخذ الإجراءات أو القرارات الكفيلة برفع الظلم أو إنصاف مقدم الشكاوى فإذا كانت تلك الإجراءات أو القرارات من اختصاص جهة أعلى ، فعليها أن تحيلها إلى هذه الجهة .

أما إذا رأت الجهات المذكورة أن التظلم أو الشكاوى على غير أساس فتبين أسباب ذلك تنصيلا . ويجب إفادة المكتب في جميع الأحوال بما يتم من إجراء . وللمكتب استيفاء الوقائع الخاصة بالتظلم أو الشكاوى ، وبمسد استيفاء الأوراق والبيانات المتعلقة بها ودراستها ، يندى الرأي فيها ويوصى بما يراه في خصوصها ، على أن يكون رأيه مسبباً . ويحال هذا الرأي إلى الجهة المختصة للعمل على رفع الظلم أو الضرر الذي وقع بذوى الشأن . وعلى هذه الجهة أن توافي المكتب بما تتخذه في ذلك من إجراءات أو قرارات .

أما إذا تبين أنه رغم أحقية التظلم أو الشاكي ، أن هناك صعوبات تحول دون انصافه فعلي الجهة ذات الشأن أن تقدم إلى المكتب مذكرة بما تراه كفيلا بتذليل هذه الصعوبات .

والمكتب أن يتخذ ما يراه من إجراءات لذلك ، أو أن يطلب إلى الجهات المختصة إتخاذ تلك الإجراءات في حدود أحكام القوانين واللوائح ، وإذا كانت تلك الصعوبات تتعلق بنقص في القوانين أو اللوائح أو غموض أو إبهام في نصوصها ، أو كانت النصوص ذاتها غير عادلة أو غير ملائمة اقترح تعديلها .

وإذا تبين للمكتب من دراسته لأي تظلم أو شكوى أن ثمة جريمة جنائية أو تأديبية قد وقعت من موظف ، فعليه أن يحيل الموظف إلى النيابة العامة أو هيئة التحقيق الإداري حسب الأحوال .

وإذا أسفرت دراسة التظلم أو الشكوى أو تحقيقها عن وجود جريمة من جرائم إفساد الحياة السياسية أو الإدارية المنصوص عليها في قرار مجلس الثورة الخاص بمحاكمة المسؤولين عن الفساد السياسي والإداري والصادر في ١٤ شعبان ١٣٨٩ هـ الموافق ١٦ أكتوبر ١٩٦٩ أحال رئيس المكتب الأوراق إلى مكتب الإدعاء العام للتصرف فيها وفقاً للقانون .

ويقول مكتب المظالم إحالة ما يرد من طلبات تتضمن رغبات للمواطنين إلى الجهات المختصة للنظر فيها ، وله أن يبدي بشأنها ما يراه من توصيات . كما له أن يطلب إلى الجهات المختصة إعادته بما تنتهي إليه من رأى في بعض الطلبات التي يرى أنها جديرة بالإجابة .

وينظر المكتب في كل ما يقدم إليه من تظلمات أو شكوى أو طلبات . ويرد على مقدمها بما اتخذ بشأنها ، مع بيان الأسباب في حالة الرفض . على أنه يجوز حفظ المجهول منها .

وعلى مكتب المظالم أن يقدم إلى مجلس قيادة الثورة ، وإلى رئيس مجلس الوزراء تقريراً كل شهر يتضمن بيان ما تلقاه المكتب من تظلمات وشكاوى

وطلبات وماتم فيها من إجراءات ، وأسباب عدم البت فيمالم يبت فيه منها ومدى تعاون الجهات المختصة معه ، كما يتضمن التقرير تحليلاً للمسائل محل التظلمات والشكاوى والطلبات ، ودراسة لها ، وإيضاحاً لما يراه المكتب من اقتراحات يكون من شأنها تيسير عمله وإزالة أسباب الشكاوى وتحقيق رغبات المواطنين .

وكما أسلفنا فقد نظم الشارع المصرى كذلك حق الشكاوى ونظم مكاتب الشكاوى كما انشئ بـرياسة الجمهورية مكتب خاص لتلقى الشكاوى ولكن مكاتب الشكاوى هــذه لا تمارس إلا نوعاً محدوداً من الرقابة ، ومصدر أعمالها مقاصر على واحد فقط من مصادر عمل الأعبود سمان دون غيرها ، وهو الشكاوى بالتي ترد إليه .

ديوان المظالم

وفي المملكة العربية السعودية أنشئ ديوان المظالم بمقتضى مرسوم ملكي يأمر بأن يشكل ديوان مستقل باسم « ديوان المظالم » ويقوم بأدارة هذا الديوان رئيس من درجة وزير يعين بمرسوم ملكي، « وهو مسئول أمام جلالة الملك وجلالة المرجع الأعلى له . »

وتحدد المادة الثانية اختصاصات هذا الديوان فيما يلي :

(أ) تسجيل جميع الشكاوى المقدمة إليه .

(ب) التحقيق في كل شكوى تقدم أو تحال إليه وإعداد تقرير عنها يتضمن وقائعها وما أسفر عنه التحقيق فيها والإجراء الذي يقترح الديوان إتخاذه بشأنها والأسباب التي يقوم عايتها بالإجراء المقترح .

(ح) إرسال هذا التقرير إلى الوزير أو الرئيس المختص مع إرسال صورة منه إلى ديوان جلالة الملك وصورة أخرى إلى ديوان رئيس مجلس الوزراء . وعلى الوزير أو الرئيس المختص خلال أسبوعين من استلامه التقرير أن يبلغ الديوان بتنفيذه والإجراء المقترح أو بعارضته له وفي هذه الحالة يتعين إبداء أسباب معارضته وعند ذلك يرفع رئيس الديوان تقريره إلى جلالة الملك ليصدر أمره العالي في أمر موضوع التقرير .

ولا يجوز للديوان أن يقترح على وزير أو رئيس مختص فرض عقوبة أو إتخاذ إجراء غير منصوص عليه في النظم القائمة بأمر من جلالة الملك وإذا كانت الشكوى موجهة إلى وزير أو رئيس مسئول برفع رئيس الديوان الأمر إلى جلالة الملك بإصدار أمره بما يرى إتخاذه بشأنها .

ويعاون رئيس الديوان عدداً من المستشارين والموظفين المكلفين بالتحقيق والإداريين والسكرتار ويعينهم رئيس الديوان ماعدا نائب الرئيس فيعين بمرسوم ملكي .

ولا يشترط القانون أية مؤهلات خاصة فيمن يشغل منصب رئيس الديوان أو نائبه .

وتقرر المادة الرابعة أن «على رئيس الديوان أن يرفع إلى جلالة الملك كل ستة أشهر تقريراً مفصلاً عن أعمال الديوان خلال هذه المدة متضمناً ما أسفرت عنه التحقيقات من مسئوليات الجهات الحكومية المختلفة وموظفيها وما يقترحه الديوان من إجراءات كفيلة بتقديم الأمور . ويرسل رئيس الديوان صورة من هذا التقرير إلى رئيس مجلس الوزراء » .

وتقرر المادة الخامسة أن يكون لرئيس الديوان ولمن يلقدهم من موظفي الديوان الصلاحيات الكاملة في البحث والتعقيب في الوزارات والمصالح المختلفة لتحديد المسئوليات والمسؤولين وكذا سؤال الوزارات والمصالح في هذا الشأن ، واستدعاء الموظفين المسؤولين للتحقيق معهم وعند اللزوم والاقتضاء تفتيشهم . وتفتيش منازلهم شريطة أن يراعى في تفتيش المنازل ما قضت به الأنظمة القائمة بالنسبة لحرية المساكن ، وعليه في كل حالة إخطار الوزير أو الرئيس الذي يتمتعون إليه ، وعلى الجهات الرسمية والأهلية معاونة الديوان في الإجراءات التي يرى أنها كفيلة لإظهار الحقيقة وتحديد المسئولية . .

كما تقرر المادة السادسة أن على الرئيس إنشاء سجل عام للمظالم يرصد فيه البيانات التالية :

- ١ — التاريخ الذى ترد فيه الشكوى .
 - ب — النتيجة التى انتهى إليها الديوان .
 - ج — تاريخ الكتاب المرسل به تقرير الديوان إلى الوزير أو الرئيس المباشر .
 - د — تاريخ الكتاب المرفوع به التقرير النهائى إلى جلالة الملك .
 - هـ — أمر جلالة الملك فى الشكوى .
- ويلاحظ هنا أن الديوان يعمل على رفع الظلم الواقع على الأفراد أى التركيز على حالات فردية دون الإسهام فى رفع مستوى الكفاية عن طريق التفتيش والزيارات أو عن طريق اقتراح التعديلات التشريعية اللازمة .

الرقابة الإدارية فى مصر

عندما اتجهت الدولة إلى إصلاح أداة الحكم ، والقضاء على ما يعيبها من أخطاء الموظفين ، سواء رجعت هذه الأخطاء إلى الإهمال أو إلى التصرف عن سوء قصد ، أنشئت النيابة الإدارية بالقانون رقم ٤٨٠ لسنة ١٩٥٤ لتتولى عن أداة الحكم مجتمة فى تتبع الجرائم والأخطاء وأنواع التقصير التى تستوجب العقاب والمؤاخذة . واختصت بإجراء التحقيقات الإدارية فيما يحال إليها من الجهات الإدارية المختلفة وما تلقاه من شكاوى من ذوى الشأن . فلم يكن لها دور فى كشف المخالفات وإنما كانت تحقق فيما يحال إليها من الجهات المختصة وما تلقاه من شكاوى . ورغم ضآلة الاختصاصات التى خولها القانون رقم ٤٨٠ لسنة ١٩٥٤ للنيابة الإدارية ، فإن التجربة العملية قد أثبتت نجاح النظام نسبياً ولهذا أصدر المشرع القانون ١١٧ لسنة ١٩٥٨ بتدعيم النيابة الإدارية وتوسيع اختصاصاتها بما يكفل تحقيق الغرض الذى استهدفه المشرع من إنشائها لأول مرة سنة ١٩٥٤ ، مع تحقيق الضمانات لأعضائها .

ولعل أهم ما زود المشرع به النيابة الإدارية ، أنه لم يجعل دورها سلبياً ومقصوراً على تحقيق ما قد يقدم إليها من شكاوى ، بل أنه زودها بسلطات فعالة لاتخاذ موقف إيجابى لتتبع الجرائم الإدارية أو التخاذل فى أداء الوظيفة الحكومية ، مما يجعل الشبه قوياً بينها وبين النيابة العامة ^(١) .

(١) مرجع هذا الجزء ، مصطفى رضوان : الرقابة الإدارية فقها وقضاء ، (القاهرة : مطبعة التحرير ، ١٩٦٩) .

دور النيابة الادارية فى الرقابة :

كان دور النيابة الادارية فى الرقابة محدداً مقصوداً على ما يداط بها إجراؤه بتكليف من رئيس الجمهورية أو ما يداط بها من الوزير المختص . وهى فى الحالة الأولى كانت تقوم بنوع من الرقابة التى تجريها هيئة مستقلة ولكن بتكليف خاص . أما فى الحالة الثانية فكانت رقابتها أقرب إلى الرقابة الذاتية لأنها تجرى بتكليف من الإدارة ولحسابها . وفى الحالتين كانت تقدم ما تقوم به من دراسات إلى الجهة طالبة التحقيق أو الدولة ، حتى جاء القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ فاستحدث هذا القانون اختصاصاً جديداً للنيابة الإدارية يتعلق بحتمها فى مباشرة الرقابة على الأجهزة الإدارية حتى لا يكون موقف النيابة الإدارية سلبياً بعد أن أنشئ بها قسم الرقابة .

وخول القانون لقسم الرقابة من تلقاء نفسه ، أو بناء على طلب من جهة الاختصاص ، أن يتخذ كافة الوسائل اللازمة لتجرى المخالفات الادارية والمالية والكشف عنها . وبقى دور الرقابة الادارية قاصراً عن بحث أسباب القصور فى العمل والانتاج ومتابعة تنفيذ القوانين والتأكد من أن القرارات واللوائح والأنظمة السائدة وافية لتحقيق الغرض منها . وتوقف دورها على ما تسوقه الصدف للكشف عنه أو تصل إليه التحريات^(١) .

هيئة الرقابة الادارية :

فصلت الرقابة الإدارية عن النيابة الإدارية بصدر القانون رقم ٥٤ لسنة ١٩٦٤ ، بشأن إعادة تنظيم الرقابة الإدارية الذى جعل منها هيئة قائمة بذاتها تتبع رئيس المجلس التنفيذى . وفى ظل الدستور الجديد أصبحت تتبع رئيس الوزراء .

(١) المرجع السابق .

واقداحتفظت الرقابة الإدارية بجوهر اختصاصها الذى كان مقرراً لها فى ظل القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ ، مع دعم هذا الاختصاص وزيادة فاعليته .

وأصبحت الرقابة الادارية على ما أفصحت عنه المذكرة الإيضاحية للقانون رقم ٥٤ لسنة ١٩٦٤ هيئة مستقلة عامة تتبع رئيس المجلس التنفيذى إعمالاً لنص المادة ١٩ من الإعلان الدستورى ، مع ما يستتبع هذا الاستقلال من تدعيم لجهازها .

الرقابة الادارية

نصت المادة الأولى من القانون رقم ٥٤ لسنة ١٩٦٤ أنها هيئة مستقلة وأوردت المذكرة الإيضاحية أنه نص على استقلال الرقابة الإدارية كهيئة عامة تتبع رئيس المجلس التنفيذى أى رئاسة الوزراء . ونلاحظ أن هذه الهيئة حسبما يبين من مفهوم نصوص القانون رقم ٥٤ لسنة ١٩٦٤ غير مزودة حالياً بالسلطات الكافية حتى تكون قادرة على الاضطلاع بمهمتها على الوجه الأكمل الذى توخاه المشرع من إنشاء هذه الهيئة . ولعل هذا راجع إلى مصدرها التاريخى إذ أنها اشتقت أصلاً من هيئة النيابة الإدارية ، كما أن الفكرة التى سيطرت على إنشائها لم تتجاوز تصويرها فى صورة هيئة موازية للنيابة الإدارية تماماً ، ومحدودة بمحدودها العامة مما حمل على تسميتها أيضاً « الرقابة الإدارية »^(١) .

ونرى أنه يجب أن تفهم هيئة الرقابة على أنها هيئة عامة أصيلة ، وليست

(١) المرجع السابق .

استثنائية في كل اختصاصاتها ، وذلك حسب ماورد في المذكرة الإيضاحية للقانون الخاص بإعادة تنظيمها . هذا وإن ظلت بالضرورة هيئة ذات طابع خاص . ومصدر « العمومية » هو أنها في أدائها لمهمة « الرقابة » إنما يدخل في اختصاصها مراقبة الوظيفة العامة بمعناها الواسع في جميع الحالات والقطاعات والهيئات .

ومن أجل هذا يرى البعض أن يعاد النظر في قانون هيئة الرقابة الإدارية التي يجب أن تسمى عندئذ « هيئة الرقابة العامة » ، وذلك بغية تعديله في ضوء المفهوم الذي نشير به ، بما يتطلبه الأمر من توسيع اختصاصات هذه الهيئة بالنص الصريح في الحدود الدستورية التي تمنع اصطدامها أو تعارضها مع الهيئات العامة الأخرى في الدولة^(١) .

وتنص المادة الثانية على أنه مع عدم الإخلال بحق الجهة الإدارية في الرقابة وفحص الشكوى والتحقيق تختص الرقابة الإدارية بالآتي :

(أ) بحث وتحري أسباب القصور في العمل والإنتاج ، بما في ذلك الكشف عن عيوب النظم الإدارية والفنية والمالية التي تعرقل السير المنتظم للأجهزة العامة واقتراح وسائل تلافيتها .

(ب) متابعة تنفيذ القوانين والتأكد من أن القرارات واللوائح والأنظمة السارية وافية لتحقيق الغرض منها .

(ج) الكشف عن المخالفات الإدارية والمالية والجرائم الجنائية التي تقع من الموظفين أثناء مباشرتهم لواجبات وظائفهم ، والعمل على منع وقوعها ، وضبط

(١) مصطفى رضوان : المرجع السابق .

ما يقع منها. ولها في سبيل ذلك الاستعانة برجال الشرطة وغيرهم من رجال الضبطية القضائية وذوى الخبرة. ويحرر محضر أو مذكرة حسب الأحوال تتضمن ما تم أجرأؤه والنتيجة التي أسفر عنها .

(د) بحث الشكاوى التي يقدمها المواطنون عن مخالفة القوانين أو الإهمال في أداء واجبات الوظيفة ، ومقترحاتهم فيما يعن لهم أو يلحقونه بقصد تحسين الخدمات وانتظام سير العمل وسرعة أنجازه ، وكذلك بحث ودراسة ما تنشره الصحافة من شكاوى وتحقيقات صحفية ، تتناول نواحي الإهمال ، أو الاستهتار أو سوء الإدارة أو الاستغلال ، وكذلك ما تعرض له وسائل الإعلام المختلفة في هذه النواحي .

وتعد المادة الثالثة اختصاص الرقابة الإدارية فتجمله يشمل «مد رئيس المجلس التنفيذي والوزراء والمحافظين بأية بيانات أو معلومات أو دراسات يطلبونها منها ، وبأى عمل إضافي آخر يعهده إليها رئيس المجلس التنفيذي » .

وتنص المادة الرابعة على أن الرقابة الإدارية تباشر اختصاصها في الجهاز الحكومي وفروعه والهيئات العامة والمؤسسات العامة والشركات التابعة لها والجمعيات العامة والخاصة وأجهزة القطاع الخاص التي تباشر أعمالاً عامة ، وكذلك جميع الجهات التي تسهم الدولة فيها بأى وجه من الوجوه .

وطبقاً للمادة الخامسة ترفع الرقابة الإدارية تقاريرها متضمنة نتيجة تحريات وأبحاثها ودراساتها ومقترحاتها إلى رئيس المجلس التنفيذي لاتخاذ ما يراه بشأنها .

أما المادة السادسة فنص على أن يكون للرقابة الإدارية في سبيل مباشرة اختصاصاتها حق طلب أو الاطلاع أو التحفظ على أية ملفات أو بيانات أو أوراق

أو الحصول على صور منها ، وذلك من الجهة الموجودة فيها هذه الملفات أو البيانات أو الأوراق ، بما في ذلك الجهات التي تعتبر البيانات التي تتداولها سرية ، وكذلك استدعاء من ترى سماع أقوالهم .

كما يجوز لها أن تطلب وقف الموظف عن أعمال وظيفته أو إبعاده مؤقتاً عنها إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك . ويصدر قرار الإيقاف أو الإبعاد المؤقت « من رئيس المجلس التنفيذي » .

وتقرر المادة السابعة أن يعاقب تأديبياً أى موظف فى الجهات التى تباشر الرقابة الإدارية اختصاصاتها فيها ، يخفى بيانات يطلبها أعضاء الرقابة الإدارية أو يمتنع عن تقديمها إليهم أو يرفض إطلاعهم عليها ، مهما كانت طبيعتها ، وكذلك من يمتنع عن تنفيذ طلب الاستدعاء .

وطبقاً للمادة الثامنة فإنه يجوز للرقابة الإدارية أن تجرى التحريات والمراقبة السرية بوسائلها الفنية المختلفة كلما رأت ضرورة لذلك .

وإذا أسفرت التحريات أو المراقبة عن أمور تستوجب التحقيق أحيلت الأوراق إلى النيابة الإدارية أو النيابة العامة حسب الأحوال بإذن من رئيس الرقابة أو من نائبه . وعلى النيابة الإدارية أو النيابة العامة إفادة الرقابة الإدارية بما انتهى إليه التحقيق ويتعين الحصول على موافقة رئيس المجلس التنفيذي ، بالنسبة للموظفين الذين فى درجة مدير عام فما فوقها أو الموظفين الذين تتجاوز مرتباتهم الأساسية ١٥٠٠ جنيه سنوياً عند إحالتهم للتحقيق .

وتمطى المادة التاسعة للرقابة الإدارية حق تفتيش أشخاص ومنازل الموظفين المنسوبة إليهم المخالفات بعد الحصول على إذن كتابى من رئيس الرقابة الإدارية

أو من النيابة العامة ، إذا كانت هناك مبررات قوية تدعو لاتخاذ هذا الإجراء .
ويجب في جميع الأحوال أن يكون الإذن كتابيا ، على أنه يجوز لعضو الرقابة
الإدارية أن يجري تفتيش أما كن العمل وغيرها مما يستعمله الموظفون المنسوبة
إليهم المخالفات، وللرقابة الإدارية الاستعانة برجال الشرطة أثناء إجراء التفتيش .

ويجب أن يحضر محضر بحصول التفتيش ونتيجته أو وجود الموظف أو غيابه
عند إجراءاته .

تلك هي المواد التسع التي تتعلق بالرقابة الإدارية من حيث أهدافها وتكوينها
واختصاصها وطريقة عملها . أما المواد الأخرى فهي خاصة بأحكام التعيين والندب
والنقل والترقية والملاوات والإعارة والموازنة والتأديب والوظائف الفنية المتوسطة
والكتابية . وهي أحكام لا تهم أغراض هذا البحث . أما المادة ٦١ فتعطي الرقابة
الإدارية سلطة خاصة عندما تقرر « يكون لرئيس الرقابة الإدارية ونائبه وسائر
أعضاء الرقابة ولمن يندب للعمل لعضو بالرقابة سلطة الضبطية القضائية في جميع
أنحاء الجمهورية العربية المتحدة » ولهم في سبيل مباشرة اختصاصاتهم مزاولة
جميع السلطات التي تحولها صفة الضبطية القضائية المقررة لبعض الموظفين في
دائرة اختصاصهم .

الرقابة الادارية والمفوض البرلماني :

رغم ما حققته الرقابة الإدارية من نجاح مطرد ، ورغم تحولها الأخير من
جهة ضبط ومخالفة إلى محاولة التوجيه والإرشاد قبل وقوع الخطأ ، إلا أن
نظام الرقابة الإدارية لا يمكن أن يعد بديلا لنظام المفوض ، وبين الاثنين فوارق
جوهرية أهمها :

✓ (أولاً) أن الأمبودسمان يقوم برقابته مفوضاً عن البرلمان ، وهو بذلك وسيلة من وسائل الرقابة التشريعية والشعبية ولا يخضع للسلطة التنفيذية في شيء ، أما الرقابة الإدارية فهي وسيلة من وسائل الرقابة الإدارية ، أو رقابة الإدارة على أعمالها ، وهي بهذا المفهوم رقابة داخلية .

✓ (ثانياً) أن الأمبودسمان لا يتبع في عمله أى جهة سواء تشريعية أو تنفيذية أو قضائية ، إنما هو سلطة رقابة تسكاد تكون مستقلة بذاتها ، وهو بهذا المفهوم أقوى وأكثر نفوذاً . أما نظم الرقابة الإدارية فهي عادة تأتى في مرتبة تالية في السلم الإدارى . ففي مصر مثلاً كانت ملحقة بالجهاز المركزى للتنظيم والإدارة ثم تبعت لوزير الدولة .

X (ثالثاً) رغم محاولة تحريك الرقابة الإدارية نحو الاتجاه الإيجابى الصحيح إلا أنها مازالت تمثل للموظف سلطة التفتيش وليس مهمة التوجيه ، مما يحد من أحد الأهداف الهامة التى يحققها نظام الأمبودسمان ، وهو إرشاد الموظف قبل وقوعه فى الخطأ والتفاهم معه بصراحة . وامل هذا راجع إلى طبيعتها وظروف نشأتها فقد نشأت كما بينا متصلة بالنيابة الإدارية وكهيئة ضبط واتهام .

✓ (رابعاً) : الرقابة الإدارية منظمة أى هيئة ، أما الأمبودسمان فهو شخص . وبذلك كثيراً ما تتعرض نظم الرقابة الإدارية لأضرار المكاتب والتعقيدات التى تلقى — أو تخف حديثها — فى نظام يعتمد على الأمبودسمان ومكانته وقدراته — خصوصاً إذا أحسن اختياره — لأنه يشمر بمسؤوليته المباشرة المستمرة أمام البرلمان .

X (خامساً) يعمل بالرقابة الإدارية جماعة من القانونيين على مستوى عال من الكفاية فى الأعمال القانونية ، والتمكن من تطبيق القانون ومن دراسته . بينما تفهم الجهاز الإدارى اليوم يتطلب إلى جانب ذلك إدراكاً تاماً للعملية

(الادارية) وبالأصول العلمية لممارسة العمل الإدارى ، وبأسس التنظيم ، والجوانب السلوكية للعنصر البشرى ، وهى عوامل تحدد كلها — مع القانون — نجاح التخطيط ومدى كفاية الإدارة ، ولها أهميتها فى الرقابة على أعمال الإدارة وعند دراسة الشكاوى أو الطلبات أو المقترحات .

(سادسا: أن الرقابة فى العمل ، يقتصر جهدها الأكبر على التفتيش ، بينما تمثل الشكاوى مكانا بارزا فى عمل المفوض الذى يجمع كما أسلفنا بين عمل هيئات الرقابة ومكاتب الشكاوى .

(سابعا: أن الرقابة الإدارية لا تحقق أحد الأهداف الهامة المفوض — خصوصا فى الدول النامية — وهو دورها فى توطيد علاقات عامة سليمة بين المواطن والحكومة ، حتى وإن لم يكن محققا فى شكواه . وهذا الدور من أهم المزايا التى يحققها نظام المفوض كما سنبين فيما بعد .

(ثامنا: أن الرقابة الادارية حسب الأبحاث التى أجريت عنها لا تبحث الشكاوى التى ترد إليها إلا إذا وصلها شكاوى متعددة من عدد من المواطنين فى موضوع واحد ، كما أنه لا يمكن تحديد بحث الشكاوى فى ميعاد معين .^(١) عكس ماتنص عليه نظم الامبودسمان التى تحتم دراسة كل شكوى ترد إليه . وتحتم الرد على الشاكي حتى ولو كان غير محقق فى شكواه . كما تنص بعض النظم — كما بينا — على وجوب الرد فى ميعاد معين .

(١) معهد الإدارة العامة: بحث ميدانى فى «مشكلات الرقابة وانجازاتها الحديثة» ، اشرف د. محمد الطيب : (معهد الإدارة العامة ، القاهرة : مايو سنة ١٩٦٧) .

القضاء الإدارى ومجلس الدولة

القضاء الإدارى — فى إيجاز — هو ذلك النوع من القضاء الذى يفصل فى المنازعات الإدارية بين جهة الإدارة (الحكومة) والمواطنين، سواء كانوا موظفين عموميين أو غيرهم .

وقد أثار بعض الكتاب أن فى وجود هذا النوع من القضاء ضمانات كافية لحقوق المواطنين ضد تعسف الإدارة . لذلك كان لازماً أن نتعرض للقضاء الإدارى وعلى وجه الخصوص لمجلس الدولة ببعض الإسهاب لتأكيد الفروق بينه وبين نظام المفوض .

وترتبط فكرة مجلس الدولة بتاريخ فرنسا السياسى والإدارى تمام الارتباط ويرجع مجلس الدولة الفرنسى فى أصل نشأته إلى مجلس البلاط أو مجلس الملك الذى عرف فى القرن الثالث عشر ، وكان فى الأصل مجلساً استشارياً يشكل من خالصاء الملك .

وفى سنة ١٨٠٠ أنشأ القنصل الأول بوناپرت مجلس الدولة ، وإن كان لم يستكمل إختصاصاته إلا بعد مراسم سنة ١٨٠٦ . وبعد عصر بوناپرت العصر الذهبى لمجلس الدولة . وبعودة الملكية تضاءلت أهميته إلى أن قام دوق برولى فى أعقاب ثورة سنة ١٨٣٠ بإعادة تنظيمه ، وتحويل القسم القضائى إلى محكمة حقيقة وتعدلت إجراءاته لتقترب من تلك المتبعة فى المحاكم العادية . وأصبح للأفراد حق المرافعة أمام المجلس ، كما أعطى المجلس حق النطق بأحكام بدلاً من مجرد إسداء « النصيح » . وظل إختصاص مجلس الدولة الفرنسى قاصراً على بعض المسائل المحددة على سبيل الحصر إلى أن امتد سنة ١٨٧٢ ليشمل سائر

المنازعات الإدارية (١) .

وقد مرت حياة مجلس الدولة الفرنسى بتطورات مختلفة عكست التطورات السياسية والاجتماعية التى مرت بها فرنسا ، إلى أن استكمل سماته الحالية . وفى بداية القرن العشرين أصبح محكمة قضائية ذات اختصاص شامل فى أفضية القانون العام ، فضلا عن اختصاصه فى مراجعة القوانين واللوائح وفى مسائل الفتوى .

ويعتبر مجلس الدولة فى فرنسا أعلى هيئة فى الجهاز الحكومى . ويأتى فى الأسبقية العامة بعد رئيس الوزارة والمجالس التشريعية والمجلس الدستورى . وهو يتبع رئيس الوزارة مباشرة وذلك لضمان الاستقلال والاستقرار والعدالة .

وإذا كان التاريخ قد جعل المجلس قاضياً ، إلا أن هذا القاضى لا يعتبر أبداً سلطة قضائية ، فإزال المجلس جزءاً من السلطة التنفيذية وإن كان مكلفاً بمراقبة هذه السلطة (٢) .

القضاء الإدارى فى مصر :

كان القضاء فى مصر بصفة عامة فى عهد محمد على من اختصاص المحاكم الشرعية أساساً . إلا أن الإدارة فى ذلك الوقت كانت تباشر أيضاً قسماً من وظيفة القضاء بصورة اجتهادية ، إذ كانت تقوم بالفصل فى تظلمات الأفراد ، كما كانت فى بعض الأحيان تفصل فى الخصومات بين الفرد والفرد .

(١) عاطف خليل : « الحياة العملية لمجلس الدولة الفرنسى » ، (مجلة مجلس الدولة ، القاهرة : مجلس الدولة ، سنة ١٩٦٩) .

(٢) عاطف خليل : المرجع سابق .

ولم تكن مصر وحدها في ذلك الوقت هي التي تعاني من قصور في تنظيم قضائها بصفة عامة ، بل كان ذلك القصور سائداً في كثير من الدول ومنها فرنسا التي أخذت مصر عنها فيما بعد أنظمتها القضائية . ويرجع هذا القصور أساساً إلى عهود الملكية والإقطاع التي كانت سائدة في ذلك الوقت والتي كانت تتميز بتصرفات حكامها الإداريين المطلقة والتي لا يحدها أى حد قانونى ودون أن يكون هناك نوع من المساءلة .

وفي عهد محمد علي نال القضاء نصيباً من الإصلاح ، إذ أنشئت في ذلك العهد بجانب القضاء الشرعى - بعض المجالس التي كانت تباشر اختصاصات قضائية وإدارية وتشريعية ، وكان أول هذه المجالس ما عرف باسم « ديوان الوالى » الذى أنشئ في عام ١٨٠٥ ، واختص بضبط المدينة وربطها وبالفصل في المشاكل ووضع أنظمة البلاد الأولى وسن اللوائح . وعين في هذا المجلس عالم من كل مذهب من مذاهب الفقه الإسلامى الأربعة ، ثم أطلق على هذا الديوان بعد ذلك اسم « المجلس العالى الملكى » . كما أنشئ في عهد محمد علي أيضاً (سنة ١٨٤٢) جمعية باسم « جمعية الحقانية » ، جمعت بين سلطة سن القوانين واللوائح وبين الاختصاص القضائى الشامل لجميع القضايا المتعلقة بالفواحي العسكرية والأهالى ، والتي تقدم لها من الدواوين ذات الشأن فيها . كما كانت هذه الجمعية تفصل في التهم الموجهة ضد الموظفين . وسميت هذه الجمعية في عام ١٨٤٩ باسم « مجلس الأحكام » ، وأصبح هذا المجلس أعلى سلطة قضائية إفتائية في البلاد . وظل هذا المجلس قائماً بعد حكم محمد علي إلى ما بعد انشاء المحاكم المختلطة في ١٨٧٥ ، وحتى العمل بالمحاكم الأهلية الجديدة بالوجهين القبلى والبحرى .

ويستفاد مما تقدم أن المجالس سالفة الذكر قد خلطت بين العمل الإدارى

والعمل القضائي والعمل التشريعي . كما تولت الإدارة أيضا الفصل في بعض الخصومات التي لم تكن من اختصاصها مستغلة قلة عدد المجالس وبمدها عن المتقاضين من ناحية ، وعدم الفصل بين السلطات من ناحية أخرى . غير أن وجود هذه المجالس لم يمنع من أن تكون قراراتها أو أحكامها مرهونة في النهاية برأى الوالى وبذلك كان قضاؤها من قبيل ما يعرف باسم القضاء المقيد .

وخلال سعى الحكومة المصرية بعد ذلك لإنشاء المحاكم المختلطة ، تخفيفا لوطأة الامتيازات القضائية التي تمتع بها الأجانب ، لم تفكر الحكومة قط في إخراج الخصومات الإدارية من دائرة اختصاص المحاكم المختلطة الجديدة ، بل صدرت جميع مشروعاتها عن فكرة القضاء الموحد (القضاء العادى) ، الذى يفصل في كافة الخصومات إداريه كانت أم غير إداريه . كما تم أيضا في ١٨٧٤ إنشاء لجنة قضايا الحكومة لإعداد مشروعات القوانين واللوائح والعقود الحكومية .

وبعد إنشاء المحاكم المختلطة في ١٨٧٥ والأخذ بنظام مجلس الوزراء في ١٨٧٨ ، أنشأت الحكومة المصرية في ١٨٧٩ مجلس شورى الحكومة . ولكن الضائقة المالية في ذلك الوقت حالت دون أتمام تنفيذ هذا الإصلاح . إلا أن الحكومة عاودت المحاولة من جديد عقب احتلال البلاد في سنة ١٨٨٢ ، فنص القانون الصادر في أول مايو ١٨٨٣ على إنشاء مجلس شورى الحكومة . وفي ٢٢ سبتمبر من العام نفسه صدر بأمر عالى تنظيم لهذا المجلس . ولم يكتمل إنشاء هذا المجلس حتى أوقف بأمر عالى آخر صدر في ١٣ فبراير ١٨٨٤ لاعتبارات سياسية . واستمضى عن مجلس شورى الحكومة بإنشاء هيئتين عهد إليهما بالقيام باختصاصات مجلس شورى الحكومة .

الأولى : لجنة قضايا الحكومة ، وهى التى عرفت فيما بعد باسم إدارة قضايا الحكومة وعهد إليها بالإفتاء في المسائل الإدارية .

والثانية : اللجنة الاستشارية التشريعية وعهد إليها بإعداد التشريعات الحكومية .

وبلاحظ أنه لما أرادت مصر أن تخفف من غلواء نظام الامتيازات بإنشاء المحاكم المختلطة لم تكن الدول الممتازة لتقبل الوضع السالف لأنه لا يحقق لرعاياها أى ضمان ولذلك صممت على أن تخضع الإدارة المصرية لقضاء المحاكم الجديدة ، مطبقة في ذلك النظام الأوربي الذى كانت تحمل لواءه بلجيكا . وهكذا خرج المشروع المصرى على سنته التى جرى عليها من النقل عن فرنسا . فالنظام الفرنسى الذى يقوم كما رأينا على مبدأ فصل الهيئات الادارية والقضائية « لم يكن قد بدت محاسنه بعد وكان يعتبر حتى ذلك الحين نظاما لحماية الادارة » .

ولهذا ضمن واضعو لائحة ترتيب المحاكم المختلطة المادة التى صارت المادة ٤٣ سنة ١٩٣٧ ، مبدأ يقضى بأنه : —

« وليس لهذه المحاكم أن تحكم في أملاك الحكومة من حيث الملكية ، ولا أن تؤول معنى أمر يتعلق بالإدارة ولا أن توقف تنفيذه ، إنما يجوز لها في الأحوال المنصوص عليها في القانون المدنى أن تحكم في الاعتداءات التى تنشأ عن إجراءات إداريه تقع على حق مكتسب لأحد الأجانب » .

وبعد إلغاء الامتيازات الأجنبية في ١٩٣٧ وتقرير إلغاء نظام المحاكم المختلطة اعتبارا من أكتوبر ١٩٤٩ ، تجددت المحاولات للأخذ بنظام مجلس الدولة كضرورة من ضرورات الإصلاح القضائى في مصر . ونص في خطاب العرش في نوفمبر ١٩٣٨ على اعتزام الحكومة إتخاذ التدابير اللازمة لتأمين الموظفين بوجه عام على الأخذ بالعدل والمصلحة ورفع أسباب القلق والإبهام فيما يتعلق بشئونهم من

تعيين وترقية وتأديب . وفى عام ١٩٣٩ تم وضع مشروع قانون بذلك، وقدم إلى مجلس الوزراء ولكنه لم يعرض على البرلمان بسبب ظروف سياسية ، وظل هذا المشروع معلقا حتى استعاضت عنه الحكومة فى عام ١٩٤١ بمشروع آخر وافقت عليه قضايا الحكومة ، ولكن هذا المشروع لم يكن أسعد حظا من سابقه فلم يقدم للبرلمان بسبب تغير الحكومة فى ذلك الوقت .

وفى عام ١٩٤٥ قدم أحد أعضاء مجلس النواب المجلس مشروع قانون ١٩٤١ فى صورة اقتراح بقانون ، إلا أن الحكومة رأت حينذاك أن تستوفى دراسة الموضوع وأسفرت الدراسة عن مشروع مقارب للمشروع السابق تقدمت به إلى مجلس النواب فى إبريل ١٩٤٦ وتمت الموافقة عليه ، وهو الذى صدر على أساسه القانون رقم ١١٢ لسنة ١٩٤٦ بإنشاء مجلس الدولة ، باعتباره إصلاح قضائى جليل وفاتحة إصلاحات قانونية إدارية أجل وأسمى .

ومما يجب ملاحظته فى هذا الصدد أن مصر فى أخذها بنظام مجلس الدولة استرشدت بالنظام الفرنسى المعتبر كنموذج المحاكم الإدارية فى العالم .

وفى عام ١٩٤٩ صدر القانون رقم ٩ لسنة ١٩٤٩ ليحل محل القانون رقم ١١٢ لسنة ١٩٤٦ . ونصت المادة ١٨ من القانون رقم ٢٧ لسنة ١٩٤٩ (قانون نظام القضاء العادى) على أنه : ^(١) ليس المحاكم أن تنظر بطريقة مباشرة أو غير مباشرة فى أعمال السيادة .

ولها دون أن تؤول الأمر الإدارى أو توقف تنفيذه أن تفصل :

(١) سليمان الطماوى : مبادئ القانون الإدارى المصنّى والمقارن ، (القاهرة : دار الفكر العربى ، ١٩٥٩) ، ص ١٥ .

(١) فى المنازعات المدنية والتجارية التى تقع بين الأفراد والحكومة بشأن عقار أو منقول عدا الحالات التى يذهب فيها القانون على غير ذلك .

(٢) فى دعاوى المسؤولية المدنية المرفوعة على الحكومة بسبب إجراءات وقعت مخالفة للقوانين واللوائح .

وواضح من هذا النص أن المشرع جرى على سياسة القضاء الموحد ، فجعل للقضاء العادى حق نظر أقضية الإدارة ، ولكنه ميزه بميزة خاصة مقتضاها أن يتمتع القاضى — وهو يفحص مشروعية أعمال الإدارة — عن أن يتموض لهذه الأعمال بالتأويل أو إيقاف التنفيذ . ومعنى هذا أن الإدارة — على الأقل فى هذه الخصوصية — قد خرجت على حكم القانون العادى فهى تستطيع أن تصدر أوامر غير مشروعة وأن تنفذها على الأفراد جبرا عنهم ولا تملك المحاكم قبلها إلا الحكم بالتعويض .

ولقد كان هذا النص هو اللبنة الأولى فى صرح القانون الإدارى المصرى . غير أن إخضاع المنازعات الإدارية للقضاء العادى قد عاق تطور القانون الإدارى المصرى وجعله يتخلف كثيرا عن ملاحقة القانون الإدارى الفرنسى . ذلك أن القاضى العادى لا يمكنه أن يتحرر من حكم القانون الخاص لاسيما القانون المدنى ، كما فعل مجلس الدولة الفرنسى . كما أنه ينقصه تلك الاتصالات المستمرة القائمة بين الإدارة العاملة وهيئات مجلس الدولة الفرنسى . وكثيرا ما أعلنت المحاكم القضائية المصرية ذلك وهى تفحص قضايا الإدارة ^(١) .

(١) انظر على سبيل المثال ، تطبيق ذلك فيما يتعلق بنظرية الظروف الطارئة ، حكم الدائرة المدنية لمحكمة النقض فى ١٤ يناير سنة ١٩٣٢ بمجموعة المبادئ للاستاذ محمود عمر ، الجزء الأول ص ١٢٠ وحكم محكمة الاستئناف الأهلية فى يونية سنة ١٩٣٤ ، المحاماة السنة ١٥ رقم ٢٦١ .

ولقد كان لهذا الموقف من جانب المحاكم القضائية ، أثره في نفوس الجميع . ذلك الأثر الذي أحس به الأفراد والطوائف من ضرورة إنشاء قضاء إدارى مصرى على نمط القضاء الإدارى الفرنسى ، وتحريره من قيود القانون العادى وجعله رقيباً على الإدارة يردّها إلى حظيرة القانون كما ساقها الهوى أو الزلل إلى التحرر من قيوده . وأخيراً استجاب المشرع لتلك الرغبات فأصدر القانون رقم ١١٢ لسنة ١٩٤٦ بإنشاء مجلس الدولة مقتدياً إلى حد كبير بالنظام الفرنسى . ثم استمضى عن قانون سنة ١٩٤٦ بالقانون رقم ٩ لسنة ١٩٤٩ ، الذى ألغى بدوره وحل محله القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ .

وأخيراً صدر القانون الرابع رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩ .

تبعية مجلس الدولة المصرى .

أثارت تبعية مجلس الدولة المصرى قدرا من الجدل . ومجلس الدولة جزء من السلطة التنفيذية كانت تتبع رئيس الوزراء ثم رئيس الجمهورية ضمانا للاستقرار والاستقلال . وفى سنة ١٩٦٨ الحق بوزارة العدل ، ولكنه تم مجردا من الاشراف . ويفضل فقهاء القانون وخصوصاً أعضاء الجمعية العمومية لمجلس الدولة إبقاء مجلس الدولة على صورته الأولى ^(١) .

مجلس الدولة إذن جهة قضائية إدارية تعمل على تأكيد تطبيق القانون والفصل فى المنازعات الإدارية ، مع بعض إختصاصات وضحت خلال عمل المجلس

(١) أنظر « الحوادث البارزة فى حياة مجلس الدولة » ، مجلة مجلس الدولة ، (القاهرة :

في الافتاء والتشريع (١) .

أما نظام المفوض البرلماني فهو من قبيل الرقابة والاشراف اللذين تمارسهما السلطة التشريعية للتأكد من حسن سير العمل الإداري وعدم غبن المواطن، والعمل على تعديل القانون إذا ما تكشفته به بعض أوجه القصور أو التعارض، كما أنه يعمل على رفع الظلم عن المواطن حتى إذا لم يكن هناك خرق صريح لنص القانون، ولكن إذا ما وجد تعارض مع روح العدالة، ويمكن الاستفاده منه بلا إجراءات معقدة، ولا رسوم أو مصاريف. ولا يوجد في تقديرنا تضارب أو تداخل بين النظامين. كما أن وجود كليهما لا يعد تكراراً أو ازدواجا، بل يمكن إذا ما وجدت بينهما علاقة تعاونية أن يستفيد كل منهما من وجود الآخر ومن استمراره .

(١) أنظر، ليلى تكللا: «دراسة تحليلية لقضايا مجلس الدولة»، (القاهرة: المنظمة العربية للعلوم الإدارية، سنة ١٩٧١) .

الفصل الرابع

نقد النظام

* انتقادات النظام

* المعاني التي يحققها النظام

نقد النظام

انتقادات للنظام:

رغم كل ماسبق ، ورغم كل فاحشة نظام المفوض في كثير من رعاية لحقوق المواطنين وأشعارهم بكرامتهم وقدرهم ، يمكن أن تثار بعض الاعتراضات على هذا النظام . وهي اعتراضات لا بد أن تؤخذ في الحسبان عند التفكير في الأخذ بهذا النظام . ويمكن اجمالها فيما يلي :

١ — أن في تعدد أجهزة الرقابة عرقلة لأعمال الأجهزة الادارية . والموظف الحكومي ، خصوصاً غير الكفاء ، يميل للإحجام عن التصرف ويمتنع عن المبادرة إذا ما زادت الرقابة عليه .

٢ — أن هذا النظام لا يصلح إلا في الدول التي تؤمن بمبدأ العلانية في الوثائق ، إذ يمكن المواطن الاطلاع على السجلات والوثائق ولا يلجأ إلى الشكوى إلا إذا اقتنع بأحقية شكواه .

٣ — أن محل المفوض هو أصلاً من واجبات وحقوق أعضاء البرلمان^(١) .

٤ — أن هذا النظام رغم مآلقاه من تأييد واهتمام لم يحقق قدراً غير عادي من النجاح في رقابة أعمال الجهاز الإداري .

(١) Heward Grastey. "Ombudsman, Job Belongs to Mps".
(Monterial Star. July 11 , 1969).

٥ — أن عدد الشكاوى التي ثبتت فيها حق المواطن قليل جداً كما يتضح من البيانات المقدمة في هذا البحث .

٦ — أن في انفراد شخص بمفرده أو مكتب به ثلاثة أشخاص بهذه السلطات الواسعة قد يؤدي إلى تجميد في عملية الرقابة وإلى تركيز السلطات .

وقد تساءل بعض الكتاب عن امكان نقل هذا النظام باعتباره أنه نظام

أسكنديافي المصدر والمظهر .

والواقع أن هذا النظام ، كما يهدف هذا البحث أن يبين ، يمكن أن يعيش في أى بلد ، ويمكن تنفيذه على أكثر من صورة ، ولا يشترط نقله بصورته الأصلية التي وردت في دستور سنة ١٨٠٩ . وحتى تلك الصورة الأصلية منه رأينا أنها قد تعدلت حسب تطور الظروف .

والواقع أن الاعتراض الذى يمكن أن يبنى على أن الشكاوى التي يثبت فيها حق المواطن قليلة العدد لا يجوز أن نبالغ في أهميته لأسباب منها :

١ — أن أى نسبة من الشكاوى الثابتة كافيه لتبرير قيام نظام يهدف لحماية المواطنين .

٢ — أن دور المفوض الأكبر في هذا المجال — كما سنبين فيما بعد — هو إقامة علاقات عامة طيبة بين الحكومة والمواطنين ، وهو دور يحتاجه الدول ، خصوصاً الدول النامية وحديثة الاستقلال ، إلى درجة كبيرة لرفع درجة إسهام المواطن في نجاح العمل الإدارى .

٣ — أن في مجرد وجود هذا النظام رادعا عن التعسف واللبس ، والمعبره إذا

ليست فقط بما أرتكب من مخالفات رغم وجود هذا النظام ، وإنما بما كان
يهتمل ان يرتكب حالة انعدامه .

المعاني الإيجابية التي يحققها نظام المفوض

رغم ما يوجه للنظام من انتقادات إلا أن نظام المفوض يحقق اليوم أهدافاً
عديدة لم تكن كلها في ذهن واضعي دستور سنة ١٨٠٩ الذين استحدثوه ، كما
أنه يدعم معاني سياسية واجتماعية لها في السبعينات أهمية لم ندركها من قبل .
هذه المعاني يمكن أن نتميزها من الأدوار المختلفة الآتية التي يمارسها .

١ — دوره في الرقابة :

ينص الدستور على أن يمارس المفوض عادة رقابة السلطة التشريعية
على السلطين التنفيذية والقضائية ، وبذلك فإنه يحقق مبدأ توازن القوى .

٢ — دوره بالنسبة للأفراد :

يعمل المفوض على حماية حقوق الأفراد ، ورفع الظلم والتعسف ، وتمويضهم
إذا ما لحقهم الضرر . كما أن في وجود المفوض طمأننة للأفراد وحرياته . وبفضل
هذا النظام يقال إنه في السويد أصبح المواطن العادي يؤمن بأن أي إساءة تصيبه من
موظفي الدولة ، يمكنه أن يحتج عليها وأن يقوم بإبلاغها لجهة موثوق بها فتعالجها
وترفع الظلم الذي لحقه نتيجة ذلك القرار .

٣ — دوره بالنسبة للموظف :

وبالنسبة للموظف فإن المفوض يحقق أكثر من دور لكل أهميته . فأولاً
نجد أن مجرد وجود هذا النظام يعتبر ضابطاً يحول بين الموظف وذوى السلطات

وبين الاستبداد بسلطاتهم . كما أنه ثانيا يدفعهم إلى الاهتمام بحفظ وثائقهم بطرق منظمة والاسراع في إتخاذ الاجراءات اللازمة . فالمفوض قد يزورهم في أى يوم دون إخطار، وله حق الاطلاع على كل وثيقة وأى ملف . وثالثا، فإن المفوض وهو يمارس سلطاته يعد عونا للأجهزة الإدارية ، وذلك لأنه يوضح لهم الرؤيا ويمع الخطأ قبل وقوعه . كذلك فهو يقوم بدور هام في تفسير القانون . وتعتبر الإنذارات والخطابات التى يوجهها مصدرها ما من مصادر التعرف على الصحيح من الإجراءات والقرارات .

وإلى جانب ذلك ، فإن في وجوده حماية للموظفين ، فكثيرا ما يؤدى تحقيقة إلى تأكيد سلامة إجراء الموظف . وقد تبين مثلا أنه في نصف الحالات التى سجلت في مكتب المفوض سنة ١٩٥٠ في السويد اعتبر المفوض أن تفسير الموظف كان كافيا ، وأنه في ظل القوانين والعمليات السائدة لم يسكن في مقدور الموظف أن يتصرف إلا على الصورة التى تصرف بها .

٤ — دوره في الإصلاح الإدارى والتشريع :

يقدم المفوض تقريرا سنويا إلى البرلمان يوضح فيه مواطن النقص أو الضعف أو التضارب في القانون وفي الإجراءات المعمول بها . وله أن يقدم مقترحاته لتعديل القانون أو إعادة التنظيم الإدارى . ويحيل البرلمان هذا التقرير إلى لجنة خاصة لبحثه ومناقشته . والأتجاه الحديث في عمل المفوض هو ألا يقدم اقتراحاته إلى البرلمان رأسا ، إنما يقدم اقتراحاته إلى الحكومة ، وهذه تقدم بدراسة الموضوع وجمع البيانات والدراسات اللازمة لاستصدار تشريع . ويقدم المفوض اقتراحاته للحكومة لتعديل بعض الأنظمة أو الإجراءات .

٥ - دوره في العلاقات العامة للحكومة :

ولعل أهم الأدوار التي يقوم بها المفوض الآن ، دوره في توطيد علاقة إيجابية بين الشعب والحكومة . وهو دور لم يقصده واضعو دستور سنة ١٨٠٩ ، ولكن التطورات المختلفة أبرزته ودعمته . ذلك أن الجزء الأكبر من مصدر عمل المفوض اليوم هو الشكاوى التي تصله من الجمهور . ويلاحظ هنا أن العدد الأكبر من هذه الشكاوى لا يحد بها المفوض ، بعد دراستها دراسة وافيه ، خرقا للقوانين أو مساسا بحقوق الأفراد . وهو في هذه الأحوال يرسل للشاكي بياناً يوضح فيه كل الحقائق ويبين الأسباب التي حدثت « بالموظف » إلى إتخاذ الاجراء أو القرار المشكوم منه . وفي السويد بلغ عدد هذه الشكاوى في سنة ١٩٦٨ أكثر من ٥٠ في المائة من مجموع الشكاوى التي بحثها المكتب والذي بلغ ١١٧٤ حالة .

وإذا أخذنا في الاعتبار أن مقدم الشكاوى يرفعها لأنه مقتنع تماماً أنه على حق في شكواه ، فإن عدم تفسير الأمر له تفسيراً مرضياً صادراً من سلطة لها مكانتها واحترامها ، تكون نتيجة أن تظل فكرة الظلم مهيمنة على تفكيره . ولهذا الشعور أسوأ الأثر على علاقات المواطنين وأقاربهم وأصدقائهم بالجهاز الإداري . كما أنه يؤدي إلى زعزعة الثقة في نزاهة وكفاءة جهاز الإدارة . ويلاحظ في تقرير سنة ١٩٦٧ بالسويد أن العدد الأكبر من هذه الحالات متعلق بالسجون (١٩٧ حالة) ، تليها الحالات المتعلقة بالمحاكم (١٣٩ حالة) ، وتأتي بعدها الحالات المتعلقة بالشرطة والأمور الجنائية (٩٥ حالة) وهي أمور لها أهميتها لمتعلقها بحريات الأفراد وحقوقهم ، وعدم تفسير مثل هذه الأمور للشاكي له خطورته .

ومن هنا فإن المفوض البرلماني ، في تقديرنا يعتبر من أنجح وسائل العلاقات

العامة للأجهزة الحكومية ومن أكثرها فاعلية . وقد نجح نظام الأمبود سمان في السويد في توطيد علاقة طيبة بين الشعب والحكومة . وإليه يرجع الفضل اليوم في أن رجل الشارع في السويد أكثر ميلا إلى الاعتقاد بدزاهة العاملين بالأجهزة الإدارية والحربية ، وبأنهم يراعون العدالة ويحترمون القانون في قراراتهم .

٦ — أهميته بالنسبة للدول النامية :

لإنشاء نظام المفوض في الدول النامية أهمية خاصة ذلك أن الدول حديثة الاستقلال تواجه نقصا كبيرا في العاملين الأكفاء بسبب رحيل ذوى الخبرة من الأجانب . ونظرا للظروف التي مكنت المحتل من منع أهل البلاد من التقدم والتحصيل ، فإن الأجهزة الإدارية كثيرا ما تصبح مكدسة بإعداد من الموظفين تقل درجة كفاءتهم عن الحد الأدنى المطلوب للقيام بالأعمال .

إلى جانب أنه كثيرا ما يكون المخالف على المكانة بحيث لا يمكن للمواطن العادي أن يشكو أمام المحاكم ، ولا يجزئ حتى على الشكوى منه إلا إذا تأكد من وجود هيئة بجانبه تعمل على حمايته .

والدول النامية والدول حديثة الاستقلال في أشد الحاجة اليوم إلى تدعيم ثقة جماهيرها في الأجهزة الإدارية للحد من ظاهرة الانقصاص بين الشعب والحكومة . وهي الظاهرة التي نشأت واستقرت بسبب الظروف السياسية والاجتماعية في تلك البلاد .

الفصل الخامس

مفوض برلماني في مصر ؟

* مبررات لإقامة النظام

* بعض الأسس المقترحة لتنظيمه

مفوض برلماني في مصر

بعد العرض الذي قدمناه فإن السؤال الذي يتبادر إلى الذهن هو... هل هناك حاجة إلى نظام مماثل لنظام الأمبودسمان في بلادنا ؟

وهل آن الأوان لدراسة إمكان إنشاء ما يقابله ؟

وهل نحن في ظروف تسمح بتنظيمه وتؤدي إلى نجاحه ؟

والواقع أن فكرة إنصاف المواطنين وحمايتهم ليست بعيدة عن ذهن الشارع المصري ، فقد ضمن الشارع للمواطن حق الشكاوى ، كما اهتم بتنظيم مكاتب الشكاوى ، فأصدر العديد من التشريعات والقرارات الخاصة بها . منها قرار مجلس الوزراء سنة ١٩٥٥ بشأن شكاوى العاملين بالأجهزة الإدارية من تصرف هذه الجهات في شئونهم . والتنظيم الوارد بقرار من رئيس الجمهورية رقم ٩٨ لسنة ١٩٥٨ ، بشأن الشكاوى التي تقدم عن كسب غير مشروع . والقرار الصادر سنة ١٩٥٨ بتنظيم مكتب الشكاوى بمجلس قيادة الثورة وتبقيعه للسيد رئيس الجمهورية . وكتاب رئيس الوزراء الصادر في ٢٩ / ٤ / ١٩٦٤ المتضمن إنشاء مكاتب للشكاوى بالوزارات ، ثم قرار رئيس الوزراء رقم ٣٤٠٧ لسنة ١٩٦٦ ، بشأن تنظيم هذه المكاتب واختصاصاتها . . . وغيرها .

كما شكلت أعداد من اللجان البرلمانية لبحث الشكاوى التي تصل المجالس التشريعية ، آخرها اللجنة التي شكلت في ديسمبر سنة ١٩٦٩ لدراسة ٣٠٠٠ شكاوى وصلت إلى مجلس الأمة خلال العام التشريعي السابق .

إلى جانب ذلك فإن الرقابة على الأعمال الإدارية تحققها جهات وهيئات متعددة ، منها الرقابة الإدارية والجهاز المركزي للمحاسبات والجهاز المركزي للتنظيم والإدارة ووزارة الخزانة وغيرها .

فكرة الرقابة على الأعمال الإدارية قائمة اذن ، وإن كان ينقصها دراسات تعمل على تحقيق التنسيق بينها ورفع كفاءتها وتطويرها بحيث تساعد على منع الضرر قبل وقوعه وليس مجرد المحاسبة بعده .

وهناك في تقديرنا من المبررات ما يدعو إلى التفكير في دراسة إنشاء نظام مماثل لنظام الأمبودسمان ، مع تطويره أو تطويره . لظروفنا ومن أهم هذه المبررات ما يلي :
(١) أنه ليس في الدستور ما يمنع الأخذ به ، بل أن الحكومة مسئولة أمام مجلس الأمة الذي له حق مراقبة ومقابلة أعمالها وفقاً للمواد ٨٣ ، ٨٤ ، ٨٥ ، ٨٦ ، ٨٧ ، ٨٨ ، ٨٩ ، ٩٠ من الدستور .

(٢) أن المجتمع الاشتراكي حريص على إعطاء مواطنيه حقوقهم وحررياتهم ولا تعتبر تصرفات الموظف العمومي مهما ارتفعت مكانته في السلم الإداري بعيدة عن المساءلة .

(٣) أن اتساع نطاق العمل الحكومي ودخوله في مجالات متعددة بعضها أعمال فنية متخصصة جعل رقابة السلطة التشريعية — برمتها — على أعمال الإدارة أمراً صعب التنفيذ .

(٤) أن أعضاء البرلمان لا يملكون الوسائل التي تمكنهم من دراسة الشكاوى التي تصلهم بنفس الكفاية التي يتميز بها مثل هذا المكتب ومن به من متخصصين مفرغين .

(٥) أنه يرفع هذا العبء عن أعضاء مجلس الأمة فيتفرغون لغيره من الأمور المتعلقة بالسياسات العامة والمصالح الوطنية .

(٦) متابعة مجلس الأمة للشكاوى رغم ما حققته من نجاح كبير ما زالت بعيدة عن بلوغ هدفها من تحقيق العدالة الكاملة للمواطنين والتفرغ لدراسة الشكاوى والطلبات التي تصل إليه وتشجيع تلقى المقترحات .

(٧) أنه لا يوجد لدينا نظام مقابل يقوم بهذه المهمة فمكاتب الشكاوى . هزيلة القنظيم . . ضعيفة السلطان . . وليس لها سلطة البحث ولا المسائلة . والحاكم إجراءاتها معقدة ونفقاتها عالية مما يجعل المواطن يحجم عن اللجوء إليها . وأحيانا تستمر المذاكرات فيها سنوات . بينما نجد إحدى مزايا مكتب الأمبودسمان السرعة في اتخاذ الإجراءات .

(٨) كما أن النيابة الإدارية والرقابة الإدارية مازالتا إلى الآن رغم ما يبذل في هذا المجال من جهود قيمة تمثلان لكل من الموظف والجمهور سلطان القانون وتمسكان صورة التحيز لتصيد أخطاء الموظف لمؤاخذته . بينما فكرة هذا النظام أنه يعاون الموظف في تفهم أعماله وتجنب الوقوع في الخطأ . إلى جانب أن الرقابة الإدارية لا تمثل السلطة التشريعية والرقابة الشعبية ولكنهما من قبيل رقابة الحكومة .

(٩) في نظام المفوض البرلماني مساواة بين المواطنين وتأکید حق من لا يتيسر لهم دفع رسوم ونفقات المحاكم وأتعاب المحامين ، إذ يصبح المفوض ومعه نخبة من رجال القانون محامين له بدون مقابل .

(١٠) كثيرأما يكون قرار الإدارة غير مخالف لنص القانون . وعلى ذلك فاحتمال تصحيح الأوضاع عن طريق المحاكم غير ممكن . مع ما قد يكون في هذا القرار

من منافاة لروح القانون أو العدالة الاجتماعية أو الرشد المطلوب في القرار . وفي هذه الأحوال للمفوض حق التدخل ومناقشة الموظف العام في قراره .

(١١) تلتقي في نظامنا أكبر عقبة يمكن أن تقف في طريق نجاح نظام المفوض البرلماني، وهي الحزبية واحتمال اختيار البرلمان للمفوض على أساس حزبي محض . وقد كانت هذه العقبة أحد الاعتراضات الأساسية التي منعت الأخذ به في الولايات المتحدة .

(١٢) أن هذا النظام أثبت أنه ليس نظاماً سويدياً بحيثاً بمعنى أنه لا يصلح إلا للسويد ، فقد بينا أن عدداً من الدول تبنت الفكرة وأنشأت أنظمة مماثلة ، وإن كلا منها حتى في نطاق الدول الاسكندنافية قد طوعه لظروفه ولتقتضيات المجتمع الذي يطبق فيه .

(١٣) أن هذا النظام ليس بعيداً عن الشريعة الإسلامية فقد بينا أن له سوابق في دعوى الحسبة .

(١٤) أن بعض الدول العربية التي تشاركنا ثقافياً وحضارياً قد أخذت بنظام مقارب في تنظيم ديوان المظالم .

وأخيراً فإن أفضل طريقة للتعرف على ما يلزم أي نظام من تطويع للظروف المحلية هو تطبيقه ، ثم دراسته ومتابعته وتقييمه . وفي تقديرنا أن مثل هذا النظام إذا أخذ به يحتاج مثل غيره من الأنظمة إلى دراسة مستمرة وإلى تقييم موضوعي يستهدف تطويعه وتطويره ورفع مستوى كفايته .

بعض الأسس المقترحة لتنظيمه

نقدم هنا بعض الأسس التي يمكن الأخذ بها أو يعضها عند التفكير في إنشاء نظام للمفوض البرلماني في مصر . وهي تعكس بعض الاتجاهات التي نرى جدوى الاسترشاد بها عند تحديد الفلسفة التي يجب أن يقوم عليها النظام وأهدافه وأبعاده وأساليب عمله .

* يختار مجلس الأمة شخصاً ، أو أكثر ، يسمى المفوض البرلماني ، يتولى باسم مجلس الأمة ونياية عنه رقابة الجهاز الإداري للدولة والهيئات العامة والقطاع العام ، كما يراقب الأعمال الإدارية للسلطة القضائية .

* يعمل المفوض على التأكد من سلامة تطبيق القوانين واللوائح وتوجيهات الاتحاد الاشتراكي . وعلى توجيه الموظفين في أداء أعمالهم ، ورفع التضارب بين القرارات ، واللوائح ، وعلى إنصاف المواطنين مما قد يلحق بهم من غبن أو ضرر .

* يختار مجلس الأمة المفوض البرلماني من ثلاثة أشخاص يرشحهم الاتحاد الاشتراكي العربي ، (أو اثنين مفوضين من بين ستة مرشحين) .

* يكون اختيار المفوض بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس الأمة .

* يشترط في المفوض البرلماني ما يأتي : —

أ — أن يكون متممًا بجنسية الجمهورية العربية المتحدة .

ب — أن يكون عضواً عاملاً بالاتحاد الاشتراكي العربي .

ج — أن يكون حسن السمعة مشهوداً له بالحيدة التامة والنزاهة المطلقة .

د — أن يكون حاصلًا على مؤهل عال في القانون أو في الإدارة وممارس العمل العام عشرون عاماً . وله المسام كاف بأعمال الجهاز الإداري ومشاكله .

هـ — ألا يكون قد سبق الحكم عليه بمقوبة جنائية أو تأديبية ماسة بالشرف أو الكرامة حتى ولو كان قد رد إليه اعتباره .

و — ألا يقل سنه عن أربعين عاماً .

* يعين المفوض البرلماني عدداً من المفوضين المساعدين يعاونونه في أداء مهام منصبه (ويمكن أن يختص أحدهم بالإشراف على أعمال الجهاز الحكومي، والثاني بالإشراف على أعمال الهيئات العامة والقطاع العام، والثالث بالإشراف على أعمال القضاء والنيابة) .

* يشترط فيمن يعين مفوضاً برلمانياً مساعداً أن يكون : —

أ — متممًا بجنسية الجمهورية العربية المتحدة .

ب — أن يكون حاصلًا على مؤهل عال وممارس العمل العام أكثر من ١٥ سنة .

ج — ألا يقل سنه عن ٣٥ سنة .

د — ألا يكون قد حكم عليه بمقوبة تأديبية أو جنائية ماسة بالشرف أو الكرامة حتى ولو كان قد رد إليه اعتباره .

و — أن يزكي الاتحاد الاشتراكي ترشيحه .

* يتولى المفوض البرلماني منصبه لمدة خمس سنوات قابلة للتجديد مرتين .

* يقول مجلس الأمة اختيار خلف للمفوض خلال ٦٠ يوماً قبل انتهاء مدته .

* تنهى مدة المفوض بانتهاء مدة المجلس الذى اختاره أو يعمله .

* يجوز لمجلس الأمة عزل المفوض قبل انتهاء مدته ، ويكون هذا العزل بأغلبية ثلثى أعضاء المجلس . وذلك بسبب عجزه عن تأدية أعماله لمرضه ، أو إصاباته أو إذا أتى عملاً مخالفاً بالشرف أو الكرامة . وفى هذه الحالة يختار المجلس خلفاً له خلال أسبوعين من تاريخ إصدار قرار الإعفاء .

* يعين المفوض عدداً من المحامين الذين لهم حق المرافعة أمام المحاكم المختلفة يمثلون المواطن حالة ثبوت حقه فى رفع الدعوى .

* يلحق بمكتب المفوض العدد المطلوب من العاملين الإداريين ، ويتولى المفوض اختيارهم من بين العاملين بالجهاز الإدارى أو من غيرهم .

* يقوم المفوض بزيارة الوزارات والمصالح والمحاكم والهيئات والمؤسسات وجهات القضاء والنيابة للتفتيش على أعمالها والتعرف على سير العمل بها ، والاستماع إلى مشاكل الموظفين ، ومعاونتهم فى تأدية واجباتهم وتفسير ما قد يغمض عليهم من القرارات والتعليمات .

* يتولى المفوض بحث ما يرد إليه من شكاوى لدفع الغبن عن المواطنين ، ودراستها للتعرف على أوجه القصور فى أعمال الأجهزة الإدارية وللتعرف على اتجاهات المواطنين إزاء جهازهم الإدارى .

* يبحث المفوض ما تنشره الصحافة من قضايا متعلقة بكفاية الإدارة وتصرفات الموظفين .

* على المفوض أن يبحث ما يرد إليه من شكاوى ورسائل في مدة لا تتجاوز أسبوعين من تاريخ ورود الشكوى ، وأن يرد على الشاكي خلال هذه المدة بما انتهى إليه الرأي في شكواه . ويجب عليه الرد على الشاكي حتى وإن كان موضوع الشكوى يخرج من اختصاص المفوض مبيناً له ذلك ، أو حتى إذا لم يكن للشاكي حق في شكواه ، وفي هذه الحالة يوضح له الأسباب التي بذت عليها الإدارة قرارها السليم .

* أما بالنسبة للحالات التي يثبت فيها قصور الإدارة ، فعلى المفوض أن يثبت فيها خلال أربعة أسابيع من ورود الشكوى .

* لا يدفع المواطن أية رسوم أو اتماب مقابل بحث شكواه .

* في حالة ثبوت حق المواطن أو تقصير الموظف ، للمفوض أن يطلب من الموظف تعديل قراره .

* إذا رفض الموظف تعديل ذلك القرار للمفوض اتخذ ما يراه من إجراءات سواء باللوم أو الإنذار أو توقيع الجزاء بالاتفاق مع الوزير المختص أو جهات الاختصاص ، أو يعرض الأمر على مجلس الأمة . وله مطالبة من أصدر القرار أو السلطة المختصة بتمويض من لحقهم ضرر من القرار الإداري .

* للمفوض أن يرفع الدعوى نيابة عن المواطن الذي لحقه ضرر من أعمال الجهاز الإداري أو القضاء أو النيابة أو الهيئات العامة أو القطاع العام . وتكون مباشرته للطمون والدعوى أمام جهات القضاء المختلفة بغير رسوم ولا تمغات .

* للمفوض في سبيل مباشرة اختصاصاته الاطلاع على كافة الوثائق والمستندات والسجلات ، إلا ما يقرر مجلس الوزراء أو قيادة القوات المسلحة أن سريتها الكاملة ضرورية لسلامة أمن الدولة .

* المفوض في سبيل ممارسة اختصاصاته اتخاذ ما يراه من إجراءات وتحقيقات وله استدعاء الموظف المختص واستجوابه .

* يجوز للمفوض البرلماني الاستعانة بالنيابة الإدارية أو الرقابة الإدارية في مباشرة بعض الإجراءات .

* يارس أفراد مكتب المفوض أعمالهم تحت إشراف ومسئولية المفوض البرلماني .

والمفوضون البرلمانيون المساعدون مسئولون عن أعمالهم أمام المفوض البرلماني الذي له أن يطلب من مجلس الأمة توجيه اللوم لهم، أو عزلهم مع الاحتفاظ بالحق في المعاش أو مع إسقاط هذا الحق .

* المفوض البرلماني مسئول عن أعمال العاملين بمكتبه ، وعليه الإشراف على أعمالهم وله حق توقيع ما يرى توقيعه عليهم من جزاءات تأديبية طبقاً للقانون .

* يلزم المفوض بتقديم تقرير عن أعماله كل ثلاثة أشهر ، يتضمن ما تكشف له من أوجه القصور في أعمال الأجهزة الإدارية التي يباشر رقابة أعمالها ، مقترحا ما يرى تعديله من تشريعات أو لوائح أو مطالباً باستصدار ما يراه ضروريا منها .

* يتقدم المفوض بتقرير سنوي شامل عن أعمال مكتبه خلال السنة ، وعن ميزانية المكتب ويتضمن اقتراحاته ومشاكله ومطالبه .

* له أن يتقدم في أى وقت إلى مجلس الأمة مباشرة ، باقتراح إصدار القوانين ، أو تعديل التشريعات العامة إذا رأى داع إلى ذلك . كما أنه له حق اقتراح إلغاء أو تعديل ما يرى ضرورة لإلغائه أو تعديله من اللوائح والقرارات والعمليات التي تمرقل سير أعمال الجهاز الإداري أو القضاء أو النيابة أو القطاع العام والهيئات العامة .

* تجرى تحقيقات المفوض علانية، ويجوز أن يحضرها المواطنون، وأن تنشرها الصحافة، إلا إذا رأى المفوض غير ذلك .

* للصحافة الاطلاع على التقارير التي يقدمها المفوض إلى مجلس الأمة ويمكن نشرها .

* يخرج من اختصاص المفوض أعمال رئيس الوزراء ، وأعمال القضاء المتعلقة بمضمون الأحكام ، وأعمال المواطن العادي .

* تكون فلسفة المفوض في ممارسة أعماله غير قائمة على الرقابة وتصييد الأخطاء وإنما يمارسها كمدافع عن المواطن ، ومرشد الموظف . فيعمل في نفس الوقت على رفع الظلم عن الأول أو منع الخطأ قبل وقوعه ، كما يعمل على إرشاد الموظف في عمله ومحاولة تفهم مشاكله . ولذلك لا يلزم أن يكون مجرد شخص ضليع في القانون أو مارس مهنة النيابة أو القضاء أو المحاماة ، وإنما يلزمه قبل ذلك أن يكون على دراية تامة بأعمال الجهاز الإداري ومشاكل الإدارات المختلفة ، والمصاعب التي يواجهها المواطن في تعامله مع الأجهزة الحكومية ، وتلك التي يواجهها الموظف أثناء عمله بها . وله الاستعانة بعدد من رجال القانون . وعليه أن يبعد عن التمسك بحرفية اللوائح والقرارات دون روحها، وأن يتحاشى أن يتحول مكتبه إلى جهاز قانوني جامد للرقابة وتصييد الأخطاء مما قد ينفر الموظف من التعاون معه .

* يكون المفوض البرلماني في درجة وزير، والمفوض البرلماني المساعد في درجة وكيل وزارة ، ويعاملون من حيث المرتب والمعيش وبمثل التمثيل على هذا الأساس .

* لابد من توضيح خطوط الاختصاص ، والتعاون بين مكتب المفوض والجهات الأخرى التي تباشر الرقابة حتى لا تتكاثر أساليب الرقابة على الموظف فتستنفذ طاقته وتحميد به عن تحقيق الأهداف الأساسية لعمله . كما يجب العمل على

رفع التضارب أو الازدواج في الاختصاص ، ودراسة مثل هذه الحالات بهدف توحيد الجهود والتقليل من جهات الرقابة واستعمال الكماليات المحدودة في جهة واحدة بدلا من تشتيتها .

* يتلقى كافة العاملين في مكتب المفوض عقب التحاقهم مباشرة برنامج تدريبي يتفاوت شمولاً أو تخصصاً حسب طبيعة أعمالهم ومستوى مسؤولياتهم ، ويهدف إلى تحقيق كل أو بعض الأهداف الآتية :

١ — شرح نظام المفوض البرلماني شرحاً وافياً يعالج فلسفته ونشأته وتطوره وأهدافه وصور تطبيقه . مع بيان اختصاصاته وتنظيماته وأساليب عمله وما يحقق من مزايا وما يشتره من صعوبات وما قد يعترضه من عقبات .

٢ — تقديم الجرعة المناسبة من الدراسات الإدارية اللازمة لفهم الجهاز الإداري وأجزائه وتنظيماته .

٣ — الإلمام بأصول الإدارة وعناصرها ومكونات العملية الإدارية، خصوصاً فيما يتعلق بأسس وأصول الرقابة والعلاقات العامة ووسائل الإصلاح الإداري .

٤ — الحصول على بعض الدراسات الاجتماعية والسلوكية التي تعاونهم في أداء واجباتهم المختلفة .

٥ — تنمية القيادات الإدارية .

وتتكرر هذه البرامج التدريبية كل سنة أو سنتين حسب الاحتياجات والإمكانات لتسكون بمثابة برامج إنعاش وللمناقشة المشاكل التي تعترض العمل، ولتقييم البرامج السابقة لتطويرها أو إعادة تخطيطها .

* ينظم المفوض تلتقى الرسائل بحيث يفرق بين الشكاوى، والطلبات، والرسائل

الايجابية . ونقصد بالأخيرة الثناء والاقتراحات . ومعالجة كل منهم بما يتفق مع طبيعته . ذلك أن الشكاوى تنصب على واقعة أو شخص وهي قد تعبر أو قد لا تعبر عن أوجه نقص في الجهاز الإداري ، ولكنها عادة تعكس قيا واتجاهات في المجتمع ويجب دراستها لردّها إلى أصولها ، ثم تحليلها للتعرف عما إذا كانت تعبر أساساً عن مواطن ضعف في التشريع أو في التنظيم أو في القوى البشرية أو في الامكانيات المادية .

أما الطلبات فهي شكاوى مقبلة ومن نوع خاص ، وإذا تكررت فإنها تعتبر نداء يحتم اتخاذ إجراء أو بدء برنامج ، أو التركيز على خدمة معينة ، أو على أحد جوانب خدمة معينة . وهي قد تحتاج لإجراء يختلف عن ذلك الذي تستدعيه الشكاوى .

وللسائل الايجابية قيمة كبيرة في دفع العمل الإداري . فرسائل الثناء والتقريظ (رغم قلتها) يمكن استخدامها كحوافز أدبية لها قيمتها لتعويض أحياناً ما قد لا يتيسر لنا تقديمه للأكفاء من حوافز مادية .

أما الاقتراحات فلا بد من تشجيعها واستخدامها والعمل على دراستها وتصنيفها ، واستعمال ما قد يصلح منها ، وإعطاء صاحب الفكرة الناجحة الفضل والتشجيع (أدبياً أو مادياً) . مع إعطاء صاحب الفكرة التي تقصر الامكانيات عن تنفيذها بعض التفسير . إلى جانب تشجيع أعداد أكبر من المواطنين على تقديم اقتراحاتهم ، أي ممارسة هذا الاتصال المتعاون مع الحكومة ، خصوصاً بعد ما تبين أن مشاركة الجماهير ومساهمتها شرط لنجاح العمل الإداري (١) .

(١) انظر في هذا ، شعرواي جمعه . اشراك المواطن في القرارات الادارية : جريدة الاهرام ، في ١٩٧١/١/٣٠

وايضاً ليلي تسلا : مشاركة الجماهير شرط لنجاح العمل الإداري ، جريدة الاهرام ، ١٨ / ١ / ١٩٧٠ .

ويمكن دراسة الاقتراحات على أنها مؤشرات لأجهاات الشعب
وقياس رغباته .

ويجب الحذر من المبالغة في توقع الوصول إلى تعديلات تشريعية عديدة. أو إلى
تحقيق اصلاح إدارى شامل بإنشاء نظام المفوض ، خصوصا خلال سنواته الأولى
لأسباب منها ؛ أن النظام يحتاج لوقت وجهد ليصبح جزءا من أسلوب حياة الشعوب ،
وأن الجماهير خصوصا في الدول النامية لا تلم سريعا بحتمها في الالتجاء للمفوض (وقد
بيننا بعض جوانب هذه الصعوبة بالنسبة لمتزانيا) ، وأن العدد الأكبر من الشكاوى
التي تصل المفوض لا تعكس عادة مخالفات خطيرة أو متكررة (وإن كانت كافية
لإيجاد نظام يعمل على إزالتها) .

إلا أنه من الممكن التنبؤ بأن إدخال هذا النظام في مصر خصوصا إذا أحسن
تنظيمه واختيار العاملين به ، يمكن أن يكون له أثر فعال في الحد من ظاهرة
الانقسام بين الشعب والحكومة ، وهي الظاهرة المرضية الخطيرة التي فرضتها
علينا ظروفنا التاريخية والسياسية ، والتي أوجدت هوة سحيقة بين الحاكم
والمحكوم ، فدمغت سلوكنا الاجتماعى وفكرنا السياسى بقدر من العداء أو السلبية
يمنع الجماهير أحيانا من المشاركة مشاركة فعلية وجدية في الأمور والسياسات
العامة مما يساعد على نجاح تنفيذها . وقد أسلفنا أن نظام المفوض البرلمانى قد
حقق نجاحا كبيرا في توطيد علاقات عامة طيبة بين الشعب والحكومة في عدد
من الدول بما يشيعه من شعور بالاطمئنان إلى وجود نظام مستقل يعمل على
إنصاف المواطن ورعاية مصالحه ، سواء كان عاملا بالجهاز الإدارى أو متعاملا معه .

الفصل السادس

جداول مقارنة

الجداول المقارنة

يعرض هذا الفصل — في صورة جداول مقارنة — الصور المختلفة لتطبيق نظام الأمبودسمان في كل من الدول والولايات الآتية :

- * السويد
- * فنلندا
- * الدانمرك
- * النرويج
- * نيوزيلندا
- * المملكة المتحدة
- * هاواي
- * ولايات البرتا ، ونيوبرنزويك ، كوبيك بكندا .

ويتضمن هذا الفصل سبعة جداول على النحو التالي :

الجدول الأول : يبين تاريخ إنشاء نظام المفوض ، وطريقة التمييز ، والمدة التي يقضيها ، وطريقة العزل .

الجدول الثاني : يبين المؤهلات المطلوب توافرها في المفوض ، والمرتب الذي يتقاضاه وعدد العاملين الذين يعملون معه والرسوم التي يتقاضاها نظير خدماته .

الجدول الثالث : يبين مدى تقبل الموظفين لنظام الأمبودسمان عند إنشائه ، واهتمام الصحافة به ، والتقارير السرية .

الجدول الرابع : يبين الواجبات الأساسية للمفوض ، والوثائق التي يمكنه الاطلاع عليها .

الجدول الخامس : يبين حق المفوض في تفتيش جهات الإدارة ، وحقه في اتهام الموظف العام .

الجدول السادس : يبين عدد الشكاوى ، ونسبة ثبوت الحق بها .

الجدول السابع : يبين اختصاص المفوض بالنسبة للسلطات المحلية ، والمحاكم ، والمسائل الحربية .

الجدول الأول
جدول يبين تاريخ الانشاء وطريقة التعيين ومدتها وطريقة المزل

اسم البلد	تاريخ الانشاء	طريقته التمييز	المدة	طريقة المزل
السويد	دستور سنة ١٨٠٩	البرلمان	اربعه سنه قابله للتجديد	عن طريق البرلمان
فنلندا	دستور سنة ١٩١٩	اغلبية البرلمان	اربعه سنه	لا يمكن عزله ابتداء مده الخدمه
الدانمرك	دستور ٥ يونيو سنة ١٩٥٢	الهيئة التشريعية بعد كل انتخابات عامه	مده البرلمان	عن طريق البرلمان
النرويج	قانون يونيو سنة ١٩٦٢	الهيئة التشريعية بعد كل انتخابات عامه	مده البرلمان	بالغايه $\frac{2}{3}$ الاغصاه

تابع الجدول الأول

اسم البلد.	تاريخ الانشاء	طريقته التسميين	المسند	طريقة المسند
نيوزيلندا	فانون المعنوي سنة ١٩٦٢	بعينه الحاكم العام بناء على مرشح مجلس النواب	مدة البرلمان	الحاكم العام يتساع على اقتراح مجلس النواب
المملكة المتحدة	فانون المعنوي البرلمانسي سنة ١٩٦٢	بعينه البرلمان بناء على اقتراح الحكومة	غير محسدة	بناء على طلب مجلس النواب
سأوى	فانون المعنوي سنة ١٩٦٢ وقد أيسارس اعماله عام ١٩٦١	اغلبية كل من المجلسين في جلسة مشترك	سنة سنوات قابلة للتجدد بسك	$\frac{٢}{٣}$ الهيئة التشريعية

تابع الجدول الأول

اسم البلد	تاريخ الانشاء	طريقه التعمين	المدة	طريقة المسزل
ولاية البرتسا في كندا	قانون الايبود سسان سنة ١٩٦٧ ^٢	الحاكم بناء على اقتراح الهيئة التشريعية	خمس سنوات	بمزاله الحاكم بطلب الهيئة التشريعية
ولاية نيوجر ونزويك	قانون المع سنة ١٩٦٧	الحاكم بناء على اقتراح الهيئة التشريعية	عشرة سنوات	نفس طريقه التعمين
ولاية كويك	قانون ١٤ لسنة ١٩٦٨	بمينة البرلمان بناء على اقتراح رئيس الوزراء وموافقة $\frac{2}{3}$ البرلمان	خمس سنوات ^٥	$\frac{2}{3}$ الهيئة التشريعية

تأيم الجدول الأول

اسم البلد	تاريخ الانشاء	طريقة التعميم	المسببة	طريقة المـزل
السودان	١٩٦٩ سنة ديسمبر	بالنسبة للاعضاء يكون التعميم مباشرا أو بالانتداب مسـنـ الوحدة الحـكـومـية ، الرقـبـ قـيـاـم عـفـو فـي مـجـلـس قـيـاـدـة الثـورـة رـعـيـن بـرـا سـطـة المـجـلـس	في حالة الانتداب لا تزيد المدة عن عام يثبت أو تنتهي خـد مـا تـسـمـه بـمـدـ	الرقب العام وتأيمـه يعز لان بـرأسـطـه و بـجـلـس قـيـاـدـة الثـورـة اـمـا بـقـيـه الاغـضـاء فـيـقـرـار مـن الرقـبـ العام
الهند	١٩٦٨ سنة كانون	يعينه رئيس الجمهوريـه	مدة التعميم خمس سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة فقط	يمكن عزله من منصبه لسبب عجزه أو بـقـسـرار مـن رـئـيـس الجمهوريـه
تنزانيا	١٩٦٤ سنة يناير	يعينه رئيس الجمهوريـه	مدة التعميم سنتين قابلة للتجديد مسـرـة ثـانـيـة	بانتهاية فترة تعينهـه وهـي لا تـزـيد عـن أـرـبـع سـنـوات

الجدول الثاني
جدول يبين المؤهلات المطالوب توظيفها في المفوض ، ومراتبه ، وعدد العاملين بالمكتب والرسوم التي يتقاضاها نظير خدماته

اسم البلد	المؤهلات المطلوبة	المرتبة	عدد العاملين بالمكتب	الرسوم
الموريت	خبرة قانونية	راتب فاض المحكمة العليا	نائب بعينه البرلمان ١٥ قانوني من قضاء المحاكم	لا يتقاضى رسوما
تنزانيا	خبرة قانونية	نفس راتب فاض المحكمة العليا وفاض المحكمة الادارية العليا	نائب للمفوض بعينه البرلمان ٢ مساعد بين كل الوقت است ٢ مساعد ان بعض الوقت است	لا يتقاضى رسوما
الاندونيسيا	دراسة قانونية	رأب قاض المحكمة العليا	عشرة منهم ستة قانونيون	لا يتقاضى رسوما
الجزيرة	نفس مؤهلات فاض المحكمة العليا	محددة البرلمان	خمس مساعد بين قانونيين وارعة كتابيين	لا يتقاضى رسوما

تابع الجدول الثاني

اسم البلد	المؤهلات المطلوبة	المرتبة	عدد الماملين بالمكتب	الرسوم
نيوزيلندا	لا يشترط الفانسون مؤهلات	تحدد ها الحكومة حاليا اقل من مرتبة قام المحكمة العليا	ثلاثة اعضاء احدهم ذو خبره قانونية واثنين هيئة متكرتاربه كتايبه	رسوم قبول الشكوى يعسا دل ٢٠ د ولا ر ويمكن الاعفاء منه ٤
المملكة المتحدة	لا يشترط فنى الفانسون	يحدد ها البرلمان	حوالى ٦٠ كلهم يحارون من الاجهزه الادارية المختلفه ليس بينهم قانونيين .	لا يتقاضى رسومنا
هاواى	لا يشترط فنى الفانسون	تحدد ها الهيئة التشريعية حاليا ٢٠٠٠ لتعا دل رائب قاضى الاستئناف	ثلاثة احدهم مدبر منفذ	لا يتقاضى رسومنا

تابع الجدول الثاني

اسم البلد	المؤهلات المطلوبة	المرتبة	عدد الاعمال المكتبي	الرسوم
ولاية البرتسا في كندا	لا شروط في القانون	يحدده البرلمان	أربعة. أحدهم ذو خبرة قانونية وأربعة كتابيين	لا يتقاضى رسوما
ولاية تشيرو ونزويك	لا شروط في القانون	رئيس قاضي المحكمة المعلية	سكرتير يجد اللغتين الفرنسية والانجليزية دوستشار قانوني بعض الوقت	لا يتقاضى رسوما
ولاية كوبيك	لا شروط في القانون والخبرة القانوني ضمنيا	بناء على قرار الهيئة التشريعية ٣٠٠٠٠ دولار	ثمانية ويمكن ان يصلوا الى ١٦	لا يتقاضى رسوما

تأثير الجدول الثاني

اسم البلد	المؤهلات المطلوبة	المرتبة	عدد العاملين بالمكتب	الرئيس
السودان	ان يكون حاصلًا على مؤهل	يحدد حسب الخبرة والمؤهل والوظيفة التي يشغلها بالجهاز	الرفيق العام وثانيه و ١٢ عضبًا و ٢٢ موظفًا و ٢٦ كاتبًا	لا يتقاضى رسميًا
مالينسيا	—	مرتبة قضاء المحاكم العليا بالهنسك	يشمل عدد من القسواب بما وندو المفوض	لا يتقاضى رسميًا
تنزانيا	لا يشترط الاستيفاء شروطًا أو مؤهلات معينة فسي شاغل الوظيفة	٢٠٠٠ جنيه سنويًا	يشغل منصب المفوض في تنزانيا ٢ اشخاص بعد احدهما رئيسًا	لا يتقاضى رسميًا

الجدول الثالث

جدول يبين قبل الموظفين للنظام عند انشائه ، واهتمام الصحافة بالنظام ، والتقارير

اسم البلد	تقبل الموظفين للنظام عند انشائه	اهتمام الصحافة بالنظام	التقارير السنوية
السويد	لا معلومات بعد التأسيس ولكن الارجح قبوله	الصحافة تصدر اسبوعيا لتعرفه على اوجه القصور في العمل الاداري	يقدم تقريرا سنويا للبرلمان
فنلندا	لا اعتراض	اهتمام قليل في بعض الدورات المخصصة (الشرطة)	يقدم تقريرا سنويا للبرلمان
الدانمرك	اعتراض باديء الامر اختفى بنجاح النظام	الصحافة تنشر الحالات الهامة والغروس يدرس الشكاوى التي تثيرها الصحافة	يقدم تقريرا سنويا للبرلمان
النرويج	لا اعتراض	يلقى اهتماما طفيفا من الصحافة	يقدم تقريرا سنويا للبرلمان

تابع الجدول الثالث

اسم البلد	تقبل الموظفين للمنظمات عند انشاء	أهتسام الصحافة بالنظام	التقارير السنوية
نيوزيلندا	اعترض الموظفون المسمومين عليه عند انشاؤه	تهتم اساميا بالتقرير السنوي اوبما يرسله المكتب من حالات للنشر	يقدم تقريراً سنوياً للبرلمان
المملكة المتحدة	لا اعتراضات	تهتم بالتقرير السنوي وتقارير اللجان البرلمانية	يقدم تقريراً سنوياً للبرلمان تدرسه لجنة خاصة ويمكن تقديم تقارير اضافية اذا اقتضى الامر
هاواي	لم يلى مقارونه	غير معتمد	يقدم تقرير سنوي للبرلمان

تابع الجدول الثالث

اسم المبلـغ	تغيب الموظفـين للنظام عند انشاء	اهتمام الصحافة بالنظام	التقارير السنوية
ولا يـه البرنسا بكنـيـهـ	اعتراضات طفيفة	تغيبـن بالحالات التي - - الجاهـهـ وبـالتغـير الـ - -	يقدم تقرير سنوي للهيئة التشريعية
ولا يـه نـيـهـ و نـز و نـك	لا اعتراضات	تـهـم الصحافـه بـشـر ما يـهـم الجاهـهـ وبـالتغـير السنوي	يقدم تقرير سنوي للهيئة التشريعية
ولا يـه كـوـيـك كـنـد	لم يـلاق اعتراضات	لا قـى اهتمام كبيراً من الصحافة خلال فترة انشاء	يقدم تقرير سنوي بالهيئة التشريعية

تابع الجدول الثالث

اسم البلد	تقبل الموظفون للنظام عند انشاؤه	اهتمام الصحافة بالنظام	التقارير السنوية
السودان	قبولا تاما	تنتشر بعض اجزاء من التقرير السنوي وبعض الحالات التي ترفع للمفوض	يقدم المفوض بتقرير سنوي لمجلس قيادة المؤسسة
الهند	لا في فيسولا	تنتشر بعض الحالات. والتقارير	يقدم المفوض بتقرير سنويا لرئيس الجمعية
بنغلاديش	لا في قبولا	تنتشر بعض نواح مسن تقرير المفوض	يرفع المفوض تقريرا سنويا للبرلمان

الجدول الرابع

جدول يبين الواجبات الأساسية للمفوض ، والوثائق التي يمكنه الإطلاع عليها

اسم البلد	الواجبات الأساسية	الوثائق التي يمكن الإطلاع عليها
السويد	يراقب التزام الموظفين المسؤولين وموظفي المحاكم بحسن تطبيق القوانين واللوائح	له حق الإطلاع على أي وثيقة ولا توجد سريه ملفسات بالسويد كبدأ عام الا القليل منها وهذه يمكن للمفوض الحصول عليها ولا يقدم الموظف للمحاكمة
فنلندا	التأكد من حسن تطبيق القانون في اجراءات المحاكم والهيئات الداخلة في دائره اختصاصه	له حق الإطلاع على كل الاوراق والوثائق وكبدأ عام الوثائق علائقيه ويمكن للجسمود الإطلاع عليها
بالداندنركه	الاعرف على ما اذا كان أي الاقتران الداخليس ضمن اختصاصه يخالف القانون أو يمسف في استعمال سلطانه أو يمسك اذاه واجباته	كل الوثائق الا المتعلق منها بأمرار الدوله لا يوجد قرار ما اذا كان له حق الحصول على محتف جلسات الهيئات المختلفه
المترجم	يحاول التأكد من أن الإدارة العامة لا ترتكب أي ظلم في حق أي مواطن	له نفس الحق المخول للمحاكم في الحصول على الوثائق والاوراق

تابع المداول الرابع

اسم البلد	المواجبات الاساسية	الوثائق التي يمكن الاطلاع عليها
نيوزيلندا	يتحرى اى قرار أو اقتراح أو اى عمل أو اقتراح متعلق بالاداره وفيه اهدار لحقوق الافراد والجماعات	له حق الاطلاع على الوثائق الا اذا قرر المدعى العام ان في ذلك تعريض لسلامة الدولة أو اذاعة لاسرار مجلس الدولة .
المملكة المتحدة	يتحرى الشكاوى التي تصل من الجمهور عن طريق اعضاء البرلمان	كافة الوثائق . وللوزراء منه من نشر بعض الوثائق ولكن ليس من حق الاطلاع عليها
هاواي	يتحرى اى عمل ادارى قام به موظف عام وادى الى تظلم الافراد	له حق الحصول على كافة الوثائق حتى الاوراق الداخلية للاجهزة الحكومية

تابع الجدول الرابع

اسم البلد	الراحيات الاساسية	الوثائق التي يمكن الاطلاع عليها
ولايت البرتا كندا	يتحرى اى قرار او اقتراح او عرض او امتناع متعلق بالاداء ونفسيه اهدار لحقوق الافراد والجماعات	له حق الاطلاع على كافة الوثائق حتى محتويات الجلسات الا اذا قرر المدعى العام عكس ذلك للمصالح العام.
ولايت نيومبرونويك	يتحرى افعال اى اداره او مصلحة او موظف ويدرس اى قانون يتخلل منه الافراد	له حق الاطلاع على كافة الوثائق حتى محتويات الجلسات الا اذا قرر المدعى العام عكس ذلك للمصالح العام
ولايت كويبيك	يتحرى اى عرض ادارى قام به موظف عام وادى الى الاضرار باى شخص	له حق الحصول على كسل أوراق الاجهزة الحكومية

تابع الجدول الرابع

اسم البلد	المواجبات الاساسية	الوثائق التي يمكن الاطلاع عليها
المسودان	احكام الرقابة على آداء الحكم وصيانة الاموال العامة والارتفاع بمستوى الكفاية الانتاجية ومعالجة اسباب القصور وتيسر الجرائم الجنائية التي يرتكبها موظفو الدولة ومحاكمة مرتكبيها	يمكنه الاطلاع على اى وثيقة منها بلغت درجتها من السريه
البنين	رقابة الاعمال الاى اريه التى تقتضي بها الحكومة او المؤسسات العامة فى المجالات المدنيه .	-----
تنزانيا	حماية المواطنين وحقوقهم من تعسف او اخطاء السلطة التنفيذيه . وتحريم اى تعرف او اجراء او عم او استساع عن عمل يؤدى الاصرار بالصالح العام	-----

الجدول الخامس

جدول يبين حق المفروض في تفتيش جهات الإدارة ، وحقه في إتهام الموظف العام

اسم البلدة	حق التفتيش	حقه في إتهام الموظف العام
السويط	يقوم بحملات تفتيشية للمسجون ومكاتب الحكومة والمحاكم والمصحات الحربية كما يراجع عينه من القضايا الناكدة من الالتزام بالاجراءات ومن سرعة الفصل في المنازعات .	لأنه شخصيا حق توجيه الإتهام وأن كان لا يمارس هذا الحق إلا حوالي عشرة مرات سنويا ويكتفى عادة بتوجيه اللوم والعمل على اصلاح الاوضاع .
قنفذا	يزور سنويا حوالي ٩٠ مؤسسه اساسا من المؤسسات التي فيها حجر على خريجات الافراد . وقد اصبحت اليوم أهم اعماله	له حق المبادره بالاتهام او أن يطلب النائب العام الاتهام . لا يلجأ الى هذا الحق حاليا . ويفضل الانذار بالتوبيخ
الدا نورك	من واجبه التأكد من عدم مخالفة القرائين وبالتالي يقوم بالتفتيش على اعمال السجون والهيئات العسكرية وغيرها من المؤسسات	ليس له حق الاتهام ولكن له حق مطالبة السلطات بتوجيه الاتهام كلما يفعل ذلك .
النروجة	لا يقوم عادة بحملات وان كان عليه التأكد منه عدم ارتكاب المخالفات	ليس من حقه المطالبة باتهام الموظف العام

تابع الجدول الخامس

اسم البلد	حق التفتيش	حقه في انتهاك الموظف المهام
نيوزيلندا	له حق تفتيش الجهات الحكومية وقبيل منها نقطه بنى على الشكاوى التى تصله .	ليس له حق انتهاك الموظف ولكن اذا ثبتت له الخطأ أو التقصير عليه احوالة الموظف للجهات المختصة .
المملكة المتحدة	ليس له حق القيام بجولات تفتيشه	ليس له حق انتهاك الموظف المهام او المظالمه بانها
هاواى	له حق التفتيش على الاجهزة الاداريه والحكوميه	ليس له حق انتهاك الموظف ولكن اذا ثبتت له الخطأ أو التقصير عليه احوالة الموظف للجهات المختصة .

تابع الجدول الخامس

اسم البلد	حق التفتيش	حقه في انتهاك الموظف العام
ولايه البريتا كندا	له حق تفتيش الجهات الحكومية وتنادرا ما يقوم بها بناء على شكوى مقدمه	ليس له حق انتهاك الموظف ولكن اذا ثبت له الخطا او التقصير عليه احالة الموظف للجهات المختصة .
ولايه نيجرونيا كندا	له حق تفتيش الجهات الحكومية وتنادرا ما يقوم بها بناء على شكوى مقدمه	ليس له حق انتهاك الموظف ولكن اذا ثبت له الخطا او التقصير عليه احالة الموظف للجهات المختصة .
ولايه كويتا	ليس له الحق في القيام بجولات تفتيشيه منفصله	ليس له حق انتهاك الموظف العام او المطالبه بانتهاكه .

تابع الجدول الخامس

حقه في انتهاء الموظف المسم	حق التفتيش	اسم البلد
له حق انتهاء الموظف العام	له حق التفتيش	السودان
له الحق في انتهاء كافة الموظفين المدنيين الموَّسَّسين التابعين للحكومة المركزية	_____	الهند
له الحق في اتمام اى موظف عدا رئيس الهيئة التنفيذية في وزيرها	_____	تنزانيا

الجدول السادس
جدول يبين عدد الشكاوى ونسبة ثبوت الحق بها

نسبة ثبوت الحق بها	عدد الشكاوى	اسم البلد
حوالي ١٠%	٧٠ في السنوات الاولى	السويد
	١٩٦٠ سنة ٩٨٣	
	١٩٦٨ سنة ٢١٢٠	
	١٩٦٩ سنة ٣١٢٨	
٨٦% من التي تم دراستها	١٠٠٠ سنوياً	فنلندا
١٥% - ١٠% من التي تم دراستها	١٩٠٠ سنوياً	الدانمرك
٢٠% - ١٠% من التي تم دراستها	١٠٠٠ سنوياً	النرويج

تابع الجدول السادس

اسم البلد	عدد الشكايات	نسبة ثبوت الحق بها
نيوزيلندا	٧٠٠ سنويا	حوالى ١٩% من تلك التى تتم دراستها
المملكة المتحدة	١٠٠٠ سنويا	فى ١٠% من الشكاوى المدروسة وجد نوع أو آخر من سوء الاداره
هسواى	غير معين	غير معين

تابع الجدول السادس

اسم البلد	عدد الشكاوى	نسبة ثبوت الحقيق بـ
ولاية البرتسا كندا	سنة ١٩٦٨ ٥٣٥ خلال الثمانية شهور ٦٢٢ الاولى من سنة ١٩٦٩	حوالى ثلث الشكاوى التى تمت دراستها
ولاية نيبرو ونزويك كندا	٢٢٠ بجلائ سنة ١٩٦٨ متوسط ٢٨ شهريا خلال سنة ١٩٦٩	حوالى ٤٣% من التى تم التحرى فيها
ولاية كوسك	١٤١٩ شكوى سنة ١٩٦٩	رفضت منها ٨٧٧ وأدى عث ٥٠٢ منها لاصلاح اخطاء مكتشفه وبازال ٢٥ تحت البحث

تابع الجدول السادس

اسم البلد	عدد الشكاوى	نسبة ثبوت الحق بهـ
السودان	حوالي ١٣٠٠٠ شكوى سنوياً	لا تزيد عن ٢ %
الهند	غير مبين	غير مبين
تنزانيا	١٩٦٢/٦٦ خلال عام ١٩٦٧	رفض منها ٤٤١ لعدم اختصاص كما رفض ٦٢١ اما لتفاهتها او لامكانية مطالبتها بمسائل اخرى.

الجدول السابع

جدول يبين اختصاص النفوس بالنسبة لسلطات المحلية ، والمحاكم ، والمسائل الحربية

اسم البلد	الاختصاص بالنسبة للسلطات المحلية	الاختصاص بالنسبة للمحاكم	الاختصاص بالنسبة للمسائل الحربية
السويد	لم تكن له أصلا انا امتدت ١٩٥٧ . تشمل البهيات المحلية الا الاعفيا المنتخبين للمجالس المحلية .	تدخل في اختصاصه أعمال المحاكم والقضاة وان كانت رقابته على أعضاء المحكمة العليا والمحكمة الادارية العليا ترو عليها قيود .	من ١٨٠٩ الى ١٩١٥ سجل اختصاص المسائل الحربية - في ١٩١٥ أنشئ نظام نفوس الحرب - في ١٩٦٨ أصبح النظامين وأصبح يكتب النفوس ثلاثه مفوضين أحدهم يختص بالمسائل الحربية .
فنلندا	كافة المستويات المحلية تدخل في اختصاصه .	تدخل المحاكم في اختصاصه	يختص بالمسائل المدنية والحربية بسبل إنها صميم اختصاصه .
الدانمرك	له حق التعرف على أعمال المجالس وان كان يخرج عن اختصاصه الشكاوى التي تصدر عن المجالس المحلية مجتمعة .	لا اختصاص بالنسبة للمحاكم	يدخل في اختصاصه كل من المسائل المدنية والحربية بل أن وزير العدل يجبل اليه منذ سنة ١٩٢٣ الشكاوى المتعلقة بالمسائل الحربية .
بالنرويج	امتدت سنة ١٩٦٩ لتشمل السلطات المحلية الا فيما يخص قانونا أن يكون بقرار من المجالس ذاتها .	لا اختصاص بالنسبة للمحاكم	أنشئ النقيب أساسا سنة ١٩٥٢ للمفوض الحربي ثم أمتد اختصاص النقيب وأصبح هناك مفوضين أحدهما مدني والآخر حربي .

تابع الجدول السابق

اسم البلد	الاختصاص بالنسبة للسلطات المحلية	الاختصاص بالنسبة للمحاكم	الاختصاص بالحربية
تجوزيلند	لم تكن له أصلا إنما في سنة ١٩٦٨ أصبح له بعض الرقابة على هيئات التعليم والمستشفيات المحلية	لا اختصاص	تقريبا كافة المسائل الحربية تخص من دائرة اختصاصه
المملكة المتحدة	لا اختصاص	لا اختصاص	لا اختصاص
هاواي	يشمل اختصاصه كافة المستويات	لا اختصاص	حكومة ولاية فلا اختصاص لـ بالنسبة للقرارات المسلحة التي تدخل في نطاق عمل الحكومة الفدرالية ولكن عليه رقابة أعمال السلطات العسكرية التي تتبع حكومة الولاية

تابع الجدول السابع

اسم البلد	الاختصاص بالنسبة للسلطات المحلية	الاختصاص "بالنسبة للنظام"	الاختصاص بالنسبة للمسائل الحربية
ولاية البرشا (كندا)	لا اختصاص	لا اختصاص	هذه حكومات ولايات وليس لها أساسا أى اختصاص بالنسبة للمسائل الحربية أو القوات المسلحة .
ولاية نيويورك (كندا)	لا اختصاص	لا اختصاص	هذه حكومات ولايات وليس لها أساسا أى اختصاص بالنسبة للمسائل الحربية أو القوات المسلحة .
ولاية كوينس (كندا)	لا اختصاص	لا اختصاص	هذه حكومات ولايات وليس لها أساسا أى اختصاص بالنسبة للمسائل الحربية أو القوات المسلحة .

تابع الجدول السابع

أهم البلد	الاختصاص بالنسبة للسلطات المحلية	الاختصاص بالنسبة للمحاكم	الاختصاص بالنسبة للمساكن الحربية
السودان	لله اختصاصات	لا يدخل في اصدار الاحكام	في حدود مرسومه
البرنيسه	لا اختصاصات	-	لا اختصاصات
تنزانيا		فيما عدا الاحكام والقرارات القضائية	لا اختصاصات

رقم الإيداع ٣٢٠٩ لسنة ١٩٧١

المطبعة الفنية الحديثة
٥٠ شارع المصطفى بالخرقة - ١٦٨٧١



Bibliotheca Alexandrina



1523093